Meer Grip op het Ongrijpbare:

De Enschedese Gemeenteraad en De Diepe Ondergrond

Eindrapport

Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorwoord

Dit is de eindrapportage van een intensief onderzoek naar de mogelijkheden voor de Enschedese Gemeenteraad om de besluitvorming over de zoutwinning en andere (toekomstige) gebruiksfuncties in de diepe ondergrond, te beïnvloeden ten faveure van de belangen van de lokale samenleving.

Incidenten bij de zoutwinning van Akzo/Nobel en voorgenomen ontwikkelingen inzake nieuwe gebruiksfuncties in de diepe ondergrond, zorgen voor ongerustheid over veiligheid, landschap en leefklimaat in de Enschedese samenleving. De Gemeenteraad wil daar gehoor aan geven maar constateert dat zij nauwelijks directe en formele mogelijkheden heeft om deze ongerustheid in de besluitvorming door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als bevoegde gezag, een prominentere rol te geven. De aanbevelingen uit dit onderzoek moet aan de wens van de Gemeenteraad tegemoet komen.

We hebben met veel plezier aan dit onderzoek gewerkt en danken de leden van de begeleidingscommissie alsmede de commissiegriffiers mw. dr. Josee Ligteringen en Klaas Grunder voor de prettige en constructieve begeleiding.

Rotterdam, 8 februari 2018.

De auteurs,

Dr. Mike Duijn

Aike Janssen MSc

Prof. Dr. Arwin van Buuren

GovernEUR – Erasmus Research en Business Support BV. en Vakgroep Bestuurskunde en Sociologie – Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	pagina 4
Samenvattende conclusies en aanbevelingen	pagina 5
Onderzoeksverantwoording	pagina 15
De Tijdlijn-analyse	pagina 18
De Actorperspectieven	pagina 28
De analyse van het nationale beleidskader	pagina 44
Bijlagen	pagina 52

Management samenvatting

Het onderzoek naar de mogelijkheden om de invloed van de Enschedese Gemeenteraad op de besluitvorming over de zoutwinning en andere (toekomstige) gebruiksfuncties in de diepe ondergrond laat zien dat deze vooral te vinden zijn in zg. ‘soft power’ instrumenten. Met ‘zachte instrumenten’ wordt bedoeld dat de beïnvloedingsmogelijkheden niet op formele bevoegdheden kunnen berusten.

De instrumenten kunnen gevonden worden in visie-, coalitie- en beeldvorming inzake het zoutwinnings- en andere ondergronddossiers. Het vormen van een eigen visie op het gebruik van de ondergrond helpt om zelf als gemeente randvoorwaarden te kunnen. Coalitie- en beeldvorming dragen bij aan het benadrukken en behartigen van de belangen van gemeente en regio voor het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond.

Het versterken van het interne netwerk ondersteunt het vermogen om vanuit de gemeente een eensluidend geluid te laten horen. Het (verder) ontwikkelen van het externe netwerk draagt bij aan een verbeterde informatievoorziening en kennisontwikkeling op deze complexe dossiers.

Naast de inzet van deze zachte instrumenten moet de gemeente tegelijkertijd druk blijven zetten op het huidige formele kader om aandacht te blijven vragen voor een grotere rol van gemeenten in de besluitvorming over (toekomstige) gebruiksfuncties in de diepe ondergrond. Een gezamenlijke lobby met andere gemeenten die met vergelijkbare problematieken.

Hoofdstuk 1. Samenvattende conclusies en Aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de samenvattende conclusies en onze aanbevelingen aan de Enschedese Raadsadviescommissie Ondergrond. De samenvattende conclusies gaan over de drie onderdelen van het onderzoek: 1) de tijdlijn-analyse, 2) de perspectieven van de kernactoren, en 3) de analyse van het nationale beleidskader. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de samenvattende conclusies.

1.1 Samenvattende conclusies.

Samenvattende conclusies over Deel 1. De Tijdlijn-analyse.

De tijdlijn over het gebruik van de diepe ondergrond in Twente is meervoudig van karakter. In onze beschrijving onderscheiden we vijf episodes:

- Episode 1: van 1919 tot 2008 – Business as usual.
- Episode 2: van 2008 tot sept. 2015 – Eerste incidenten.
- Episode 3: okt. 2015 tot sept. 2016 – Verstoorde relaties.
- Episode 4: okt. 2016 tot dec. 2017 – Werken aan herstel van vertrouwen.
- Episode 5: Vooruitblikken naar een breder gebruik van de diepe ondergrond.

De tijdlijn 'klapt' als het ware vanaf 2015 open, van zoutwinning alleen naar andere ondergronddossiers die daar deels mee samenhangen, en ook deels in het verleden speelden en weer geactiveerd worden als de onrust toeneemt. De tijdlijn verbreedt zich naar de dossiers van het benutten van lege zoutcavernes voor ondergrondse opslag van gasolie, de discussie over afvalwaterinjecties in lege gasvelden en naar de stabilisatie van oude cavernes die in het verleden zijn ontstaan en mogelijk op termijn instabiel kunnen worden. Daarnaast verbreedt het vraagstuk van de lekkages zich van verticale, ook naar horizontale lekkages in transportleidingen.

Deze dossiers worden door de lokale samenleving en politiek met elkaar in verband gebracht, ook al hebben ze technisch-inhoudelijk geen directe relatie. Zowel stabilisatie als gasolieopslag zijn feitelijk én qua beeldvorming verbonden met de zoutwinning door AkzoNobel in de regio. Zonder zoutwinning, geen cavernes, die mogelijk instabiel kunnen worden of als opslagruimte voor gasolie kunnen dienen. Er rijzen vragen als 'Zijn de cavernes waarin gasolie wordt opgeslagen gegarandeerd stabiel?' En, 'Kunnen opgeslagen vloeistoffen echt niet weglekken door ondeugdelijke onder- en bovengrondse leidingen?' In de perceptie van velen ontstaat zo een kluwen van problemen die onontwarbaar lijkt maar die door het ministerie van EZK en AkzoNobel als zelfstandige vraagstukken worden beschouwd. Daardoor groeien de gevoelens van onbehagen en zorg.

De korte opeenvolging van verschillende typen incidenten én vraagstukken in een relatief kleine regio leidt tot aandacht van de media en de politiek, ook op landelijk niveau. Deze aandacht wordt mede gevoed door de in eerste aanleg onvolledige en ontijdige communicatie door AkzoNobel over de incidenten, zoals de lekkages in de transportleidingen. De tijdlijn tot eind 2016 laat zien dat AkzoNobel (nog) weinig begrip lijkt te hebben voor het mechanisme dat incidenten bij de zoutwinning – verticale en horizontale lekkages – tot maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ongerustheid leiden. En dat die onrust verder gaat dan alleen zoutwinning en ook betrekking kan hebben op andere gebruiksfuncties in de diepe ondergrond. De tijdlijn maakt duidelijk dat niet alleen de lekkages zelf hebben geleid tot het onder verscherpt toezicht stellen van AkzoNobel, maar dat ook de gebrekkig en ontijdige communicatie daarover, een belangrijke aanleiding was.

De analyse van de tijdlijn laat voorts zien dat communicatie een belangrijk bestanddeel is in het grillige proces rondom de incidenten en vraagstukken in de afgelopen tijd. Enkele voorbeelden:

- De Minister van EZK communiceert eerst met de Tweede Kamer (en daarmee met de landelijke media) over een lokaal probleem en daarna pas met de gemeente Enschede (en daarmee met de Enschedese samenleving);
- Het lijkt er eerst op dat AkzoNobel sneller reageert op onrust in de omgeving, bijv. geuit door Provinciale Staten en berichten in Tubantia dan op informatieverzoeken van de gemeente Enschede. Later verbetert het bedrijf zijn communicatie met de gemeente Enschede;
- De provincie Overijssel communiceert haar verkenning naar mogelijk geschikte gebieden voor activiteiten in de diepe ondergrond niet goed met de gemeenten waardoor additionele onrust bij hen ontstaat over een toch al gevoelig onderwerp;
- De Enschedese Raad bedient zich in eerste instantie vooral van briefwisselingen met het College als voornaamste medium om meer informatie te verkrijgen over het handelen van andere partijen, zoals SodM, het ministerie van EZK en AkzoNobel. Later gaat de Raad meer over tot directe informatievoorziening door gesprekken met de voornaamste stakeholders, bijvoorbeeld in de informatiebijeenkomsten met SodM en door de bezoeken aan Akzo/Nobel, afzonderlijk en samen met de Hengelose Raad.

De tijdlijn laat zien dat de onrust en daarmee ook de verstoorde verhoudingen tussen lokale actoren enerzijds en AkzoNobel en het ministerie van EZK anderzijds in 2016 een hoogtepunt bereiken. In 2017 zijn er veel pogingen ondernomen om te komen tot herstel van vertrouwen. De beeldvorming wordt echter nog sterk gestempeld door de opgebouwde onvrede. De incidenten die zich in 2017 nog voordoen, maken het extra lastig om deze beeldvorming te veranderen. De partijen zijn momenteel nog volop bezig om te ontdekken hoe zij op een vertrouwenwekkende, open en wederkerige wijze hun onderlinge interacties kunnen organiseren.

Samenvattende conclusies over Deel 2. De actorperspectieven.

De perspectieven van de kernactoren zijn in beeld gebracht voor 3 hoofdonderwerpen: 1) zoutwinning en andere (toekomstige) gebruiksfuncties in de diepe ondergrond, 2) taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren, en 3) hun onderlinge relaties.

Hoofdonderwerp 1. Zoutwinning en ander (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond.

Zoutwinning wordt als een maatschappelijk belangrijke en relevante bedrijfsactiviteit gezien, waarvan de perceptie is dat de lusten buiten de regio en de lasten vooral in de regio vallen. De waargenomen onevenwichtigheid tussen de lusten en lasten van zoutwinning wordt veroorzaakt doordat de lasten voor de regio merkbaar zijn toegenomen door de incidenten van de afgelopen jaren. Deze incidenten zetten het maatschappelijke draagvlak onder druk.

Deze gang van zaken heeft ook gevolgen voor de perceptie over de (mogelijke) ontwikkeling van andere gebruiksfuncties in de diepe ondergrond. Als leidraad voor het ondersteunen van nieuwe gebruiksfuncties geldt dat deze in ieder geval duidelijk baten moeten opleveren en geen additionele overlast en/of onveiligheid mogen veroorzaken. De opslag van (niet-gebiedseigen) stoffen wordt bij voorkeur niet (meer) toegestaan.

Hoofdonderwerp 2. Taken en verantwoordelijkheden van de betrokken kernactoren.

De taken en verantwoordelijkheden van de betrokken kernactoren zijn onder invloed van maatschappelijke en politieke druk aan verandering onderhevig. De rollen tussen toezichthouder, bedrijfsleven, adviseur van de vergunningverlener en van de vergunningverlener zelf worden zuiverder en onafhankelijker van elkaar ingevuld.

In dit veranderende samenstel van taken en verantwoordelijkheden lijkt de invloed van de Enschedese Raad en het College al wat groter te worden. Men is in staat geweest – na veel inspanning – hun casus onder de aandacht te brengen van zowel AkzoNobel, als SodM en het ministerie van EZK. Mede dankzij informele druk van de gemeente Enschede heeft AkzoNobel publiekelijk kenbaar gemaakt de 3 resterende zoutcavernes niet voor gasolieopslag te gaan benutten. Ook heeft het bedrijf de communicatie met de gemeente (weer) aangehaald. Raad en College hebben SodM weten te bewegen deel te nemen aan informatiebijeenkomsten om tekst en uitleg te geven over de oorzaken en oplossingen voor de reeks van incidenten bij Akzo/Nobel. Wat dat betreft speelt de gemeente Enschede het spel mee in de veranderende institutionele context, en geeft deze mede vorm.

Het ministerie van EZK opent via haar aanpak voor omgevingsmanagement, de mogelijkheid voor vroegtijdiger en meer proactieve deelname van decentrale overheden aan de verkenning van de mogelijke consequenties van nieuwe mijnbouwinitiatieven. Deze nieuwe aanpak moet meer duidelijkheid bieden voor de lokale overheden en belangengroepen, alsmede voor de initiatiefnemers, voorafgaand aan het starten van de formele vergunningenprocedures.

Hoofdonderwerp 3. Relaties in het actorennetwerk.

Het overzicht van relaties in het actorennetwerk laat zien dat:

- Er in de regio anders tegen zoutwinning in het algemeen en AkzoNobel in het bijzonder wordt aangekeken. Enschede is kritischer dan Hengelo. Indien men samen wil optrekken moet met dat verschil rekening gehouden worden;
- Ook tussen de lokale overheden en de provincie Overijssel is er een verschil in perspectief op het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond. Bij de provincie lijkt meer draagvlak te zijn voor nieuwe activiteiten dan verschillende gemeenten in Twente en in andere delen van Overijssel;
- De lokale belangen niet helemaal gelijkluidend zijn. Lokale belangengroepen en individuele landeigenaren staan in verschillende mate kritisch tegenover AkzoNobel;
- Het de actoren wel duidelijk is dat er gebalanceerd moet worden tussen enerzijds kritisch zijn ten opzichte van AkzoNobel en anderzijds de baten die de bedrijfsactiviteiten voor de regio opleveren;
- AkzoNobel zich in de perceptie van sommige partijen van de regio lijkt ‘af te bewegen’, terwijl het bedrijf zelf aangeeft dat men zich diep geworteld voelt in de Twentse regio;
- De relaties tussen de actoren veranderen onder de maatschappelijke en politieke druk rondom het gebruik van de diepe ondergrond. Rollen en belangen worden (weer) duidelijker van elkaar onderscheiden. En dat verandert het institutionele kader waarbinnen de actoren moeten functioneren;
- De nadruk op technisch-economische belangen van (toekomstige) mijnbouwactiviteiten wat minder strikt lijkt te worden en steeds meer verbreed raakt naar veiligheids- en omgevingsbelangen;

- De meeste actoren genegen zijn om de onderlinge relaties te versterken en daartoe ook concrete stappen zetten. Men ziet dat de gang van zaken uit het recente verleden vooral leidt tot onrust en blokkades voor nieuwe initiatieven;
- Het belang van betere onderlinge relaties tussen Rijk en regio en een vroegtijdiger en adequate manier van communiceren als een cruciaal instrument wordt gezien om met de maatschappelijk gevoelige vraagstukken rondom het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond, om te gaan.

Samenvattende conclusies over Deel 3. Het nationale beleidskader.

In de drie meest relevante nationale beleidskaders – de Mijnbouwwet, de ontwerp-Structuurvisie Ondergrond en de Omgevingswet – zien we een beweging om de regionale en lokale belangen beter te behartigen in het ruimtegebruik in het algemeen, en het gebruik van bodem en ondergrond in het bijzonder. Door versterkte participatie van provincies en gemeenten, kunnen naast technisch-economische belangen, ook veiligheids- en leefbaarheidsoverwegingen, explicieter worden meegenomen in de afwegingen voor (nieuwe) activiteiten in de diepe ondergrond. Deze beweging vanuit deze beleidskaders naar het regionale en lokale niveau toe bieden mogelijkheden voor gemeenten om in een vroeger stadium beter geïnformeerd te worden over nieuwe initiatieven en vergunningaanvragen.

De Mijnbouwwet maakt het beter mogelijk om het veiligheidsbelang te borgen; dit belang krijgt een expliciete rol bij de afweging of een aangevraagde vergunning verstrekt wordt. Ook zijn de gronden om een vergunning niet te verstrekken uitgebreid, evenals de mogelijkheden om een vergunning tussentijds te wijzigen. Er kan ook meer rekening worden gehouden met de gevolgen voor natuur en milieu. En er kunnen meer beperkingen of voorschriften verbonden worden aan een te verlenen vergunning. Dat deze nieuwe bepalingen in de Mijnbouwwet in de praktijk kunnen werken laat de casus over de winningsplannen Ganzebos Fase II en III (2017) zien. De gemeente Enschede heeft in samenspraak met Hengelo, Provincie Overijssel en Waterschap Vechtstromen een gezamenlijk advies uitgebracht over het concept winningsplan. Daarin wordt het ministerie verzocht om AkzoNobel te adviseren in overleg te treden met burgers en ondernemers. Ook wordt het ministerie verzocht extra voorwaarden in de vergunning op te nemen over de omgang met risico's van bodembeweging (op basis van ervaringen uit het verleden). Ook adviseren de gezamenlijke overheden dat het ministerie het bedrijf verplicht om flora- en faunaonderzoek en archeologisch onderzoek uit te voeren.

De Omgevingswet maakt het (beter) mogelijk om bodem en ondergrond als volwaardig en integraal onderdeel op te nemen in een omgevingsvisie. Daarmee wordt de ondergrond een ordenend principe voor het gebruik van de bovengrond en kan de bodem als kwaliteits- of omgevingswaarde een grotere rol gaan spelen in ruimtelijke planvorming. De recente VNG-Ledenbrief Bodem en Ondergrond (21 december 2017) verwoordt dit zo: "De wetgever verwacht van de gemeente dat zij de bodem beheert, zodat deze in staat is om lokale opgaven te dienen. Daarbij gaat het om een brede ruimtelijke interpretatie van de bodem en haar chemische, ecologische, energetische en fysische bodemkwaliteiten. Wij adviseren u om voorafgaand aan een Omgevingsvisie vast te stellen hoe het lokale en het regionale bodem- en watersysteem functioneert, om de kans op schade te verkleinen en potenties in de bodem te verzilveren". De aanstaande Omgevingswet is een goede aanleiding voor gemeenten om hun kennis over de (diepe) ondergrond te versterken en zich te bezinnen op de waarden die zij inzake de (diepe) ondergrond willen borgen en de strategische keuzen die zij daarbij willen maken. Deze waarden en keuzes kunnen bijvoorbeeld vastgelegd worden in de visie op de ondergrond. Het proces voor het maken van een ondergrondvisie - als bouwsteen voor een integrale Omgevingsvisie – faciliteert ook het gesprek daarover met de lokale samenleving, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de andere overheden, los van incidenten en beleidsurgenties.

In de ontwerp-Structuurvisie Ondergrond (STRONG) is ook een aansporing te vinden voor het opstellen van een visie op de ondergrond door gemeenten en provincies. De ontwerp-STRONG kan daarvoor als kader dienen. Tevens geeft de realisatieparagraaf van dit document een aantal handvatten voor decentrale overheden om met het Rijk samen te werken in het (toekomstig) gebruik van de (diepe) ondergrond. Het gaat om de volgende uitvoeringsacties:

- Het gezamenlijk vormgeven van het omgevingsmanagement voor mijnbouwactiviteiten voor de energievoorziening. Uiteraard hangt daaraan ook het eigenbelang van het Rijk (min. EZK en min. I&W) vast maar dat is geen punt zolang lokale overheden maar mee kunnen sturen bij het lokaal beter inbedden van een initiatief;
- Het maken van bestuurlijke afspraken over de doorwerking van de visie op een duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond. Met name een gezamenlijke operationalisering van deze termen kan houvast bieden door de bestuurslagen heen;
- Rijk en decentrale overheden werken samen met andere partijen aan de ontwikkeling of verbetering van de informatievoorziening en modellen om de oorzaken van bodemdaling en de effecten daarvan in kaart te brengen. Het operationaliseren van en beschikken over een gezamenlijk kennisbestand maakt de communicatie met de directe omgeving en de initiatiefnemers (het bedrijfsleven) gemakkelijker en eensluidender.

1.2 Aanbevelingen: Handelingsmogelijkheden voor de Raad

Voordat we in dit hoofdstuk nader stilstaan bij de vraag op welke wijze de gemeenteraad meer grip op de ondergrond zou kunnen krijgen, willen we ervoor pleiten dat het ingezette proces voor het herstel van vertrouwen, een kans krijgt. Het feit dat er recent nog incidenten zijn geweest, betekent niet dat er niet veel gebeurt om de activiteiten in de ondergrond veilig en zonder negatieve impact uit te kunnen voeren. Het vertrouwen is beschadigd, na wat gebeurde in 2015 en daarna. Maar tegelijkertijd wordt er hard gewerkt dit vertrouwen terug te winnen en onzes inziens is dat een hoopvol signaal. Niet voor niets heeft AkzoNobel zichzelf de opgave opgelegd om vanaf eind 2017 geen incidenten meer te veroorzaken. Dat laat onverlet dat de roep vanuit de Raad om meer grip op wat er in de ondergrond gebeurt, zeer legitiem en begrijpelijk is. Dit te meer daar de pogingen die de Raad in de afgelopen periode heeft ondernomen, veelal reactief waren en weinig (zichtbaar) effect sorteerden.

Theoretische achtergrond: Zachte beleidsinstrumenten als uitgangspunt

Zoals eerder beschreven zijn de formele instrumenten voor de besluitvorming over het gebruik van de diepe ondergrond voorbehouden aan het Rijk. Zowel de organisatorische capaciteit, als de wet- en regelgeving als gezaghebbende expertkennis staan ten dienste aan de Rijkstaak om economisch-rendabele mijnbouwactiviteiten mogelijk te maken (afgeleid van Hood, 1983).

Bij gebrek aan formeel instrumentarium om de besluitvorming over het gebruik van de diepe ondergrond in de gewenste richting te beïnvloeden cq. 'bij te buigen', is een lokale overheid aangewezen op het inzetten van 'zachte middelen'. We leiden deze zachte middelen af uit ideeën over 'soft power' (Nye, 2008; Jordan, Wurzel & Zito, 2005) dat veel in het diplomatieke verkeer wordt gebruikt. Ook zien we de inzet van 'soft power' in beleidsdomeinen waarin gedragsbeïnvloeding een centrale rol inneemt, zoals milieu- of veiligheidsbeleid. Nye definieert 'soft power' als 'het vermogen om te bereiken wat men zich ten doel heeft gesteld door overtuiging en verleiding in plaats van door

dwang'. In termen van instrumenten gaat 'soft power' over de middelen die deze verleiding en/of overtuiging produceren (Nye, 2004).

De vraag is wat een lokale overheid aan 'soft power' instrumenten kan inzetten om de besluitvorming te beïnvloeden op een manier die de belangen van de lokale samenleving goed behartigt. We geven hieronder een aantal aanbevelingen over de instrumenten die de Raad kan inzetten. Deze aanbevelingen zijn ingedeeld naar de 3 onderdelen die ook in deel 2 van deze rapportage zijn gehanteerd: 1) perspectief op zoutwinning en ander (toekomstige) gebruik van de diepe ondergrond, 2) de taken en verantwoordelijkheden van de kernactoren, en 3) de onderlinge relaties tussen deze actoren in het netwerk. Deze 'zachte' instrumenten zijn gericht op het vergroten van de grip door de Raad op het besluitvormingsproces over een vraagstuk dat grotendeels buiten haar directe invloed valt. Het zijn dus indirecte instrumenten.

Complementariteit als basisprincipe

Voorafgaand aan de aanbevelingen merken we op dat wij van mening zijn dat gestreefd moet worden naar complementariteit bij de inzet van de verschillende instrumenten. In complexe besluitvormingsprocessen is beïnvloeding door (zachte) verleiding en/of (stevige) overtuiging vooral een procesvraagstuk. Actoren zonder formele bevoegdheden kunnen veel bereiken door in het proces van besluitvorming actief mee te doen en daarin ook van waarde te zijn. Bijvoorbeeld door de inbreng van kennis en het verzorgen van de communicatie naar de lokale samenleving. Het is de kunst om in deze processen 'zo ver mogelijk te komen'. Maar indien er extra druk nodig is, kunnen vervolgens de stevigere varianten van het 'soft power' instrumentarium, complementair daaraan ingezet worden, zoals het laten stellen van Kamervragen of het mobiliseren van de pers. Bedenke wel dat deze stevige varianten van 'soft power' de dialoog die mogelijk nog loopt met het ministerie wel kan verstoren of onder druk kan zetten.

Het ontwikkelen van 'soft power' hoeft echter niet te betekenen dat de lobby om meer formele zeggenschap te krijgen gestaakt moet worden. Voor de huidige ondergronddossiers in en rond Enschede loont het ons inziens echter veel meer om binnen het huidige formele kader, de eigen inzet zo goed en duidelijk mogelijk te organiseren.

Instrumenten gerelateerd aan het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond

Meer grip door meer visie

Een absolute randvoorwaarde om tot meer grip op de ondergrond te komen is de ontwikkeling van een gemeentelijke visie op de diepe ondergrond. Daarmee wordt bereikt dat de gemeente weet waar ze over praat en weet wat ze wil. Een dergelijke visie geeft houvast in gesprekken met andere partijen over wat de gemeente met haar ondergrond wil, hoe de samenhang tussen activiteiten in de ondergrond en boven de grond wordt gezien en aan welke randvoorwaarden activiteiten in de ondergrond moeten voldoen. Een visie op de ondergrond fungeert als kader voor het formuleren van randvoorwaarden die aan initiatiefnemers van nieuwe mijnbouwactiviteiten meegegeven kunnen worden. Zoals eerder vermeld is het ministerie van EZK in het kader van haar versterkte omgevingsmanagement, voornemens om eerst met een lokale overheid in overleg te treden, alvorens de formele vergunningenprocedure in het kader van de Mijnbouwwet op te starten. Een visie zorgt ervoor dat de gemeente op dat moment al goed voorbereid het overleg met het ministerie kan ingaan.

De instelling van de Raadsadviescommissie Ondergrond van de Toekomst (bij motie van 19 december 2016) kan gemarkeerd worden als eerste stap op weg naar zo'n visie. Het politiek-bestuurlijk agenderen van dit vraagstuk, geeft een basis om op voort te bouwen.

Het proces om een dergelijke visie tot stand te brengen is ons inziens zo mogelijk nog belangrijker dan de visie zelf. Het is een uitgelezen kans om een expertisenetwerk te ontwikkelen om deskundigheid over de diepe ondergrond te mobiliseren. Door een visievormingsproces bouwt men in de ambtelijke organisatie aanvullende kennis en kunde op over het (toekomstig) gebruik van de (diepe) ondergrond waardoor men nog beter in staat is als volwaardige gesprekspartner voor Rijk, provincie en toezichthouder te fungeren.

Het is ook een kans om een platform te organiseren om in gesprek te komen met de lokale samenleving, met het bedrijfsleven en met andere overheden over de verschillende agenda's en perspectieven ten aanzien van de ondergrond. Door de visie in dialoog met de lokale samenleving en belangengroepen op te stellen, worden tegelijkertijd de onderlinge relaties versterkt en gewerkt aan het herstel van vertrouwen. Op het belang van die platforms komen we later nader terug.

Een aantal gemeenten en provincies[1] beschikt inmiddels over een visie op de ondergrond. Daarmee is er al veel kennis en ervaring beschikbaar over hoe een dergelijke visie op te stellen en in te richten. Het verdient aanbeveling om een regionale visie op de ondergrond te ontwikkelen omdat zowel de zoutwinning als het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond niet tot Enschede beperkt zijn. De naburige gemeente Hof van Twente is ook voornemens om een visie op de ondergrond op te gaan stellen[2]. Wellicht kan men daarin samen optrekken. Uiteraard kan een visie op de ondergrond een goede bouwsteen zijn voor het opstellen van een Omgevingsvisie voor Enschede.

Verbreden van het vraagstuk

Het kan helpen om het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond te koppelen aan andere maatschappelijke thema's die momenteel actueel zijn en ook voor de lokale samenleving betekenis hebben. Gedacht kan worden aan klimaatbeleid, energietransitie en regionaal economisch beleid. Welke kansen biedt het gebruik van de diepe ondergrond voor deze vraagstukken? Hoe kan de lokale samenleving daarvan profiteren? Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een Regionale Energiestrategie (RES) die elke regio in het kader van het Energieakkoord moet gaan opstellen. De diepe ondergrond in Twente kan wellicht benut worden als bouwsteen om de energievoorziening te verduurzamen.

Beïnvloeden van de beeldvorming

Om issues succesvol op (hogere) politieke agenda's te krijgen moet de (maatschappelijke) beeldvorming hieraan ondersteunend zijn. Denk aan de geslaagde coalitie tussen lokaal bestuur en lokale samenleving, en met de betreffende provincie, bij het tegenhouden van CO_2-opslag in Barendrecht en schaliegaswinning in Boxtel. Het beïnvloeden van de beeldvorming kan wel een 'tricky' strategie zijn omdat de dynamiek van issues in de media grillig en onbeheersbaar is. Daarnaast is het goed om steeds in het oog te houden dat het zout uit de Twentse ondergrond, niet alleen voor AkzoNobel, maar ook voor de lokale en regionale samenleving directe baten oplevert, bijvoorbeeld door de werkgelegenheid. Het beïnvloeden van de beeldvorming rondom de zoutwinning in Twente mag daaraan geen afbreuk doen.

---

[1] Bijvoorbeeld Zwolle; https://www.zwolle.nl/node/734. Maar ook Arnhem, Apeldoorn en Deventer hebben een visie op de ondergrond. Ook de provincies Groningen en Overijssel beschikken daarover.
[2] https://www.hofvantwente.nl/bestuur/programmabegroting-2018/programma-4-leefomgeving/42-bodem-en-asbestbeleid/424-visie-ondergrond-twente.html

Instrumenten voor het ontwikkelen van taken en verantwoordelijkheden op het dossier van zoutwinning en het (toekomstig) gebruik van de ondergrond

Druk op de ketel van het formele kader

Het formele kader rond activiteiten in de diepe ondergrond ontwikkelt zich stapsgewijs. Het begrip groeit dat lokale en regionale belangen moeten kunnen worden ingebracht in afwegingen die het Rijk maakt en dat de wijze waarop dit gebeurt ook een zekere borging behoeft. De groeiende maatschappelijke onrust zorgt dus voor deze verandering van beleid, maar tegelijkertijd verloopt deze verandering met kleine stapjes.

Een belangrijk punt is de aansprakelijkheid op de lange termijn voor activiteiten in de ondergrond. Dat is typisch een punt dat op de agenda moet komen bij de landelijke politiek en waarvoor het belangrijk is dat lagere overheden deze zorg ook gezamenlijk onder de aandacht brengen. Wat gebeurt er bij het buiten gebruik stellen van ondergrondse installaties? Wie is er verantwoordelijk voor verwijdering van deze installatie en de nazorg op het terrein (schoonmaak, verwijderen gebouwen en infrastructuur)? Het is belangrijk om als lokale én provinciale overheden de druk op het Rijk en het bedrijfsleven op dit punt te onderhouden. Zeker als een mijnbouwbedrijf overgaat in andere handen. De huidige zorgen over de randvoorwaarden voor en de gevolgen van een eventuele overname van AkzoNobel door een onbekende partij, zijn een voorbeeld van een dergelijk issue.

Er zijn meer gemeenten die net als Enschede worstelen met de vraag hoe zij – ondanks de beperkingen die het formele kader bevat – hun zorgen over activiteiten in de ondergrond beter voor het voetlicht kunnen krijgen. De tegeltjeswijsheid is: samen sta je sterk en eendracht maakt macht. Dat geldt ook hier. Een goedgeorganiseerde coalitie van gemeenten met dezelfde uitdagingen (naast zoutwinning, ook geothermie, ondergrondse gasopslag, etc.) wordt eerder gezien als serieuze gesprekspartner, heeft meer ingangen en podia, dan wanneer elke gemeente voor zichzelf spreekt. Gemeenten met vergelijkbare problematieken zouden samen kunnen lobbyen voor meer invloed van gemeenten in het formele beleidskader voor het gebruik van de diepe ondergrond. Het samenwerkingsinitiatief van de 14 Twentse gemeenten is een goede bouwsteen daarvoor.

Een gezamenlijke vuist van zowel gemeenten als provincie kan het verschil maken. De intensieve contacten die de Enschedese Gemeenteraadsleden en de Overijsselse Statenleden hebben met Kamerleden (bijvoorbeeld uit Twente of Overijssel) zijn waardevol om aandacht te vragen en te houden voor de lokale zorgen over het (toekomstig) gebruik van de ondergrond. Deze lijn kan nog beter worden benut om hun zorgen en wensen op de landelijke politieke agenda te krijgen.

Meer zichtbaarheid naar de gemeenschap

Binnen de lokale gemeenschap zijn veel zorgen over activiteiten in de diepe ondergrond. Daar leeft ook het gevoel dat er niet naar hen geluisterd wordt. Het verdient aanbeveling dat de Raad – in gezamenlijkheid – een luisterend oor biedt aan haar bevolking. Zichtbaarheid en betrokkenheid kunnen veel gevoelens van onvrede wegnemen. Een manier om op structurele basis beschikbaar te zijn voor vragen en zorgen uit de lokale samenleving is het instellen van een meldpunt voor overlast door activiteiten in de diepe ondergrond, zoals lekkages. Nu worden die veelal eerst gemeld aan AkzoNobel maar het helpen om deze meldingen ook door een externe partij (de lokale overheid, de Omgevingsdienst) te laten registreren. Op die manier heeft men het actuele overzicht van overlastsituaties, als grond voor contact met AkzoNobel daarover[3]. Tegelijkertijd kunnen initiatieven vanuit de lokale samenleving ook helpen bij het beïnvloeden van de nationale beleidsagenda. De

[3] Denk aan meldpunten voor geluidsoverlast door Schiphol en voor stankoverlast in het Rijnmondgebied.

gemeente zou de mogelijke complementariteit tussen bestuurlijke en maatschappelijke vormen van agendabeïnvloeding beter kunnen verkennen en benutten. Een structureel gespreksplatform tussen gemeentebestuur, bedrijfsleven en vertegenwoordigers uit de lokale samenleving heeft als toegevoegde waarde grotere zichtbaarheid en rechtstreekse communicatie.

Instrumenten voor beïnvloeding van de onderlinge relaties in het netwerk

Vormgeven van het interne netwerk: samen optrekken als lokale overheid

Sinds kort bestaat er een (getrapt via de provincie) adviesrecht in het kader van de Mijnbouwwet. De eerder genoemde visie op de ondergrond kan houvast bieden om dit adviesrecht ook serieus en gedegen uit te oefenen. Naast dit adviesrecht heeft de gemeente uiteraard het bestemmingsplan als instrument om bepaalde ruimtelijke activiteiten al dan niet toe te staan. Echter, in de uitoefening van dit instrument kan zij overruled worden door de provincie of het Rijk (een provinciaal of Rijksinpassingsplan). De gemeente kan een bestemmingsplanprocedure niet inzetten om door haar ongewenste activiteiten voor het gebruik van de diepe ondergrond, tegen te houden. Wat wel kan, is het stellen van aanvullende randvoorwaarden voor de beoogde activiteiten waardoor de gemeente in staat is de lokale belangen beter te behartigen, zonder de relatie met provincie of Rijk onder spanning te zetten. Het getrapte adviesrecht in de Mijnbouwwet biedt daarvoor een eerste mogelijkheid.

Veel van de instrumenten van de Raad hebben betrekking op haar relatie met het College. In het kader van de diepe ondergrond – waarbij het College niet wezenlijk meer bevoegdheden heeft dan de Raad – is dus een groot deel van dat instrumentarium niet erg geschikt om als Raad het verschil mee te maken. Zo is het stellen van schriftelijke vragen alleen aan de orde als iets een bevoegdheid van het College betreft. Ook het recht van onderzoek betreft in eerste instantie de handelwijze van het eigen College. Het instrumentarium van de Raad in engere zin is dus relatief minder bruikbaar, alhoewel de Raad uiteraard wel het recht heeft om over alle dossiers vragen te stellen voor hun eigen meningsvorming.

Bij het gebruik van deze instrumenten past de kanttekening dat meer grip op de besluitvorming over de diepe ondergrond vooral vraagt dat de Gemeenteraad en het College streven naar een krachtig samenspel. Het heeft weinig zin het College aan te spreken op zaken die ook buiten haar macht liggen. Het gaat er vooral om dat een gezamenlijke strategie naar buiten toe wordt gehanteerd. Externe beïnvloeding vergt dan ook interne samenwerking. Ambtelijk, bestuurlijk en politiek wordt er op tal van manieren invloed uitgeoefend. Soms weten partijen dat niet van elkaar of lopen pogingen niet synchroon. Samen optrekken en elkaar aanvullen is cruciaal. Beïnvloedingspogingen moeten elkaar versterken. Een gezamenlijke “denktank” waarin ambtenaren, raadsleden en wethouders zitting hebben, kan goed helpen om de verschillende strategieën op elkaar af te stemmen. Een dergelijke denktank helpt ook om rond dit dossier niet tegenover elkaar te komen staan, maar om ieders inzet te kunnen synchroniseren om zo maximale impact te genereren.

Ook het adviesrecht dat gemeenten hebben gekregen in het kader van de nieuwe Mijnbouwwet vraagt om een goed samenspel tussen lokale samenleving, bestuur en politiek. De kracht van het advies is dat alle geledingen zich sterk maken voor een gezamenlijk geluid, dit uitdragen op de diverse momenten en de diverse podia die daarvoor beschikbaar zijn en dat hun uitingen daarover elkaar versterken en aanvullen. Dit proces van adviseren is vaak belangrijker dan het advies zelf. Bij dit proces gaat het om het opzoeken van daadwerkelijke interactie. Andere partijen staan daar zeker voor open, zoals het ministerie van EZK maar ook AkzoNobel, maar weten soms ook niet goed hoe ze dit moeten oppakken. Door als gemeenteraad hier het podium voor te (laten) organiseren, kan dit proces aan

kracht winnen. Het uiteindelijke advies is dan slechts het sluitstuk van een proces waarbij de gemeente nog een keer kernachtig haar adviezen formuleert.

Investeren in de kwaliteit van het externe netwerk

We zien rondom de activiteiten in de ondergrond veel pogingen van partijen om met elkaar tot overeenstemming te komen. Tegelijkertijd lijkt er sprake van veel onvermogen om elkaar daadwerkelijk te vinden, informatie tijdig en duidelijk uit te wisselen en elkaar op een goede manier bij beslissingen te betrekken. Het netwerk bestaat, maar de voorzieningen om het netwerk te laten functioneren zijn matig ontwikkeld. De gemeente kan daar een bijdrage aan leveren door zelf te investeren in netwerkvoorzieningen. Dat kan heel eenvoudig al door het aanstellen van een accounthouder ondergrond (bijvoorbeeld samen met de gemeente Hengelo) die de contacten met het bedrijfsleven, maar ook met andere overheden onderhoudt. Kortere, meer directe lijnen met AkzoNobel zelf zijn van groot belang. Maar ook met andere partijen zijn ze wenselijk. Een dergelijke functie kan worden benut om als gemeente meer zelf het netwerk te gaan organiseren en de interacties tussen betrokken partijen te structureren.

De gemeente zou haar eigen strategisch omgevingsmanagement dus moeten verstevigen om zo ook zelf meer regie op het netwerk van publieke, maatschappelijke en private partijen te kunnen ontwikkelen. Het gaat erom dat de gemeente zelf de tafel organiseert waar partijen aanschuiven in plaats van de uitnodiging af te wachten om aan tafel te komen. Dat betekent dat de gemeente Enschede, evt. samen met andere gemeenten, investeert in het ontwikkelen van relatiemanagement op het gebied van de diepe ondergrond door bijv. een relatiemanager[4] 'Diepe Ondergrond' aan te stellen die structurele relaties onderhoudt met het ministerie van EZK, toezichthouder, het bedrijfsleven, kennispartijen en belangenorganisaties.

---

[4] Denk aan andere gemeenten met specifieke, economisch belangrijke, maar soms (milieu-)belastende activiteiten binnen hun gemeentegrenzen. Rotterdam met het havenbedrijf, Haarlemmermeer met Schiphol, Terneuzen met Dow Chemical, Velsen met Tata Steel, Geleen met Sabic. Of gemeenten met een toeristisch aantrekkelijke binnenstad, zoals Amsterdam, Den Bosch en Maastricht. Zonder het per gemeente uitgezocht te hebben, mogen we veronderstellen dat er binnen de gemeentelijke organisaties medewerkers zijn aangesteld die het relatiebeheer met deze activiteiten en bijbehorende organisaties, als belangrijke taak in hun werkpakket hebben.

Hoofdstuk 2. Onderzoeksverantwoording

De diepe ondergrond[5] onder Enschede wordt al decennia gebruikt voor de winning van zout. Zoutwinning door AkzoNobel uit cavernes in de diepe ondergrond gebeurt door het steenzout te injecteren met water en het pekelwater op te pompen dat vervolgens wordt ingedampt tot er zout overblijft. Het rondpompen van water om zout te winnen kan soms gepaard gaan met ongewenste en onvoorziene lekkages; zout water lekt uit de leidingen en/of de pompinstallatie naar de ondergrond waardoor verzilting optreedt. Dit kan ongunstige effecten hebben op bijv. landbouw en natuur.

Zoutwinning laat cavernes achter in de diepe ondergrond. Deze cavernes kunnen (op termijn) onstabiel worden en moeten gestabiliseerd worden om het ontstaan van zg. zinkgaten (‘sink holes’) te voorkomen. De vraag is met welk materiaal die stabiliseringsopgave op een effectieve, efficiënte en vooral veilige manier, uitgevoerd kan worden. Lege, stabiele zoutcavernes kunnen benut worden om gasolie in op te slaan, in het kader van de nationale strategische olievoorraad. Ook hier is de vraag hoe dit op een effectieve, efficiënte en veilige manier zonder lekkages aangevoerd, getransporteerd, opgeslagen en, indien nodig, weer opgepompt kan worden.

Besluitvorming over het gebruik van de diepe ondergrond in en rond Enschede vindt grotendeels plaats buiten de invloedssfeer van de gemeente, en dus ook van de Gemeenteraad. De Minister van Economische Zaken en Klimaat verleent vergunningen direct aan zout-winnende bedrijven zoals AkzoNobel Salt BV, op basis van het advies van zijn ambtenaren. In de vergunningverlening en bij de uitvoering van mijnbouwactiviteiten, zoals zoutwinning, heeft het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) een toetsende en toezichthoudende rol.

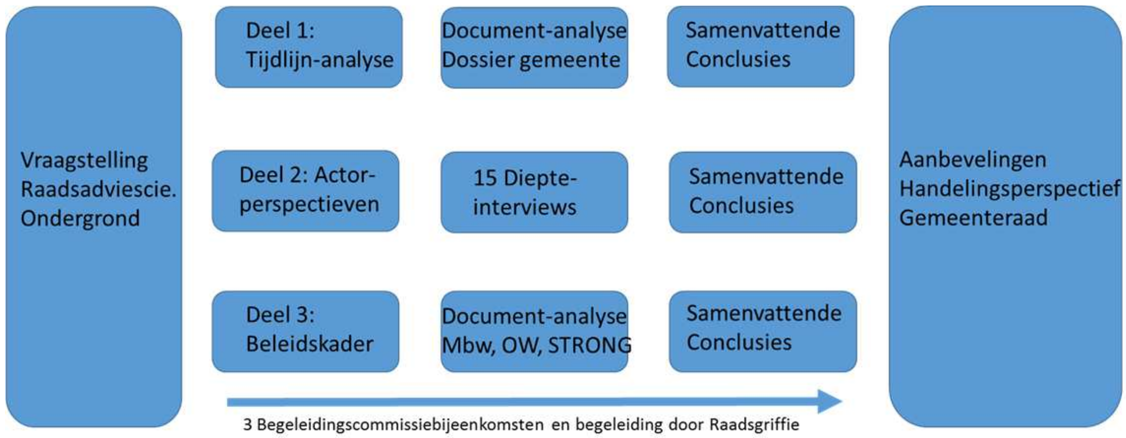
Echter, als er problemen optreden, bijvoorbeeld door lekkage van zout water, dan wordt de gemeente wel geconfronteerd met de gevolgen. Ook de Enschedese Gemeenteraad kan eigenlijk alleen maar reageren op incidenten en ziet geen mogelijkheden om in de besluitvormingsprocessen over de zoutwinning en de bijbehorende vraagstukken over lekkages en stabiliteit, het belang van de Enschedese samenleving op een effectieve manier te behartigen.

De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

> Hoe kunnen de besluitvormingsprocessen inzake drie dossiers – Gasolieopslag, Stabiliteit en Lekkages - over het gebruik van de ondergrond in en rond Enschede, beter begrepen en geduid worden, met daarin specifieke aandacht voor de rol van de Gemeenteraad, en
>
> Welke handelingsperspectieven kunnen geformuleerd worden om de rol van de Gemeenteraad, en evt. ook andere (lokale) partijen, in de besluitvormingsprocessen over het gebruik van de diepe ondergrond, in de toekomst te verstevigen?

Het onderzoek is als volgt opgebouwd:

[5] Met de diepe ondergrond wordt de ondergrond vanaf 500m diepte bedoeld.



Figuur 1: Schematische weergave opbouw onderzoek.

De 3 onderscheiden delen van het onderzoek worden als volgt beschreven:

Deel 1. De tijdlijn-analyse. De weergave van de opeenvolging van gebeurtenissen rondom het dossier van zoutwinning en andere dossiers inzake het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond in Enschede en de regio Twente.

Deel 2. De perspectieven van de kernactoren. De beschrijving van de perspectieven van de kernactoren op resp. 1) de zoutwinning en ander (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond, 2) de taken en verantwoordelijkheden van de kernactoren en 3) de onderlinge relaties tussen de actoren.

Deel 3. De analyse van het nationale (institutionele) beleidskader voor de zoutwinning en ander (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond. Dit beleidskader wordt gevormd door de Mijnbouwwet (ministerie van EZK), de aanstaande Omgevingswet (ministerie van BZK) en de ontwerp-Structuurvisie Ondergrond (ministerie van I&W).

De dataverzameling in het onderzoek is als volgt uitgevoerd.

- Document-analyse ten behoeve van een tijdlijn van gebeurtenissen rondom de zoutwinning, daaraan gelieerde dossiers (stabilisatie van en opslag in cavernes) en andere (toekomstige) gebruiksfuncties in de diepe ondergrond. De documenten zijn voornamelijk communicatie-uitingen (brieven, rapportages, etc.) tussen de betrokken actoren rondom de zoutwinning in en rond Enschede. Voor een overzicht van de geraadpleegde documentatie verwijzen we naar bijlage 1a.
- Diepte-interviews met vertegenwoordigers van de betrokken kernactoren. Met de interviews zijn de perspectieven van de kernactoren op resp. zoutwinning en ander (toekomstig) gebruik van de ondergrond, hun taken en verantwoordelijkheden en hun onderlinge relaties, in beeld gebracht. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen verwijzen we naar bijlage 2.
- Document-analyse ten behoeve van het in kaart brengen van het nationale beleidskader (ook wel aangeduid met het institutionele kader) en de mogelijkheden daarbinnen voor decentrale overheden, om meer invloed uit te oefenen op de besluitvorming over het gebruik van de diepe ondergrond. Voor een overzicht van de geraadpleegde documenten verwijzen we naar bijlage 1b.

We hebben – in overleg met de opdrachtgever – de volgende actoren als kernactoren in het netwerk benoemd:

- De gemeente Enschede: ambtelijke experts, verantwoordelijk wethouder en leden van de Raadsadviescommissie Ondergrond.
- De gemeente Hengelo: ambtelijk expert en betrokken raadsleden.
- Provincie Overijssel: betrokken statenleden.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat: technische adviseurs en omgevingsmanagers.
- Staatstoezicht op de Mijnen.
- Lokale belangengroepen: Vereniging Behoud Twekkelo, Dorspraad Boekelo, ondernemersvereniging De Marssteden.
- AkzoNobel: General Manager Salt / executive vice-president
- Expertkennis: Deltares, TNO en Veiligheidsregio Twente.

Er zijn 15 interviews uitgevoerd waarin in totaal met 26 personen is gesproken. Met vertegenwoordiger van Staatstoezicht op de Mijnen, de ondernemersvereniging, Deltares en TNO zijn geen interviews gehouden. Ondanks meerdere pogingen van de onderzoekers, en voor SodM en de ondernemersvereniging, van onderzoekers én opdrachtgevers samen, is het niet mogelijk gebleken om binnen de looptijd van het onderzoek – eind september 2017 tot begin januari 2018 – een interviewafspraak te maken. De mogelijke verklaring voor deze onwelwillendheid blijft speculatief en laten we hier achterwege.

Voor elk van de drie delen van het onderzoek zijn samenvattende conclusies geformuleerd. Op basis van de conclusies zijn aanbevelingen voor de Enschedese raadsadviescommissie Ondergrond opgesteld. Samenvattende conclusies en aanbevelingen zijn weergegeven in hoofdstuk 1 van deze rapportage.

Het onderzoek is begeleid door een commissie met daarin de volgende personen:

Mw. Mr. Patricia van der Valk – voorzitter van de Raadscommissie Ondergrond.

Mw. Dr. Josee Ligteringen – onderzoeksmanager van de Raadsgriffie Enschede.

Ir. Vic van Dijk – lid van de Raadscommissie Ondergrond.

Dr. Ir. Geert Roovers – lector Bodem & Ondergrond, Saxion Hogeschool.

Prof. Dr. Ir. Tom Veldkamp – hoogleraar ruimtelijke omgevingskwaliteit Universiteit Twente.

Dhr. Klaas Grunder – lid van de Raadsgriffie Enschede.

Hoofdstuk 3. De Tijdlijn – Van zoutwinning, lege cavernes en incidenten.

Op basis van de door de raadsgriffie van de gemeente Enschede beschikbaar gestelde documentatie, hebben we tijdlijn gereconstrueerd. De tijdlijn omvat de belangrijkste gebeurtenissen in het zoutwinningsdossier, vanaf 2008 t/m nu (december 2017). De periode van voor 2007 wordt wel kort in ogenschouw genomen in de onderstaande uitwerking. **De periode vóór 2007 is meegenomen hoofdzakelijk om achtergrondinformatie te verschaffen over zoutwinning in de regio Twente. Daarnaast helpt het mogelijk de geschiedenis (context) van zoutwinning en het proces daarvan beter te begrijpen**. De vijf te onderscheiden episodes zijn:

- Episode 1: van 1919 tot 2008 – Business as usual.
- Episode 2: van 2008 tot najaar 2015 – Eerste incidenten.
- Episode 3: begin 2016 tot sept. 2016 – Verstoorde relaties.
- Episode 4: okt. 2016 tot dec. 2017 – Hersteld vertrouwen?
- Episode 5: vooruitblikken naar een breder gebruik van de diepe ondergrond.

Elke episode wordt ingeluid met een korte leeswijzer over betreffende periode. Vanwege de complexiteit en diverse dossiers die door elkaar lopen zal daarom steeds kort worden samengevat welke dossiers, incidenten en/of besluiten per episode de boventoon voeren. Daarnaast zijn er een aantal 'boxen' terug te vinden in de episodes. De hierin beschreven items passen niet direct in de tijdlijn van zoutwinning maar zijn zeer sterk verbonden met én hebben sterke invloed gehad op het algehele ondergrondse dossier in regio Twente.

3.1 Episode 1: van 1919 tot 2008 – *Business as usual*

De eerste episode in het zoutwinningsdossier kenmerkt zich door tamelijk 'stabiele' periode waarin (voor zover toen bekend) lange tijd weinig grote incidenten plaats hebben gevonden. Toch zijn er in deze periode de eerste tekenen zichtbaar dat zoutwinning omgevingseffecten kan hebben.

Al bijna 100 jaar vindt zoutwinning in regio Twente plaats. In 1918 begon in Boekelo bij de Koninklijke Nederlandse Zoutindustrie de productie van zout[6]. Decennialang was de bedrijfsvoering als volgt geregeld[7].

AkzoNobel wint in Hengelo zout uit het zogenaamde röt-gesteente (240 miljoen jaar oud). Deze zoutlaag bevindt zich op een diepte tussen de 350 en 550 meter als een platte laag in de ondergrond van Twente. Het zout wordt gewonnen door middel van oplosmijnbouw. Nadat het boorgat op juiste diepte is gemaakt en er de voor de pekelproductie benodigde buizen zijn gemonteerd, wordt deze aangesloten op het water- en pekel-leidingnet. Hierbij wordt via boorgaten water in de zoutlaag gepompt, waardoor het zout oplost. Het zoute water wordt naar de fabriek gepompt en ingedampt tot zout. Het overtollige water wordt weer hergebruikt om zout op te lossen. Door het oplossingsproces ontstaan holtes in de ondergrond, cavernes genoemd. Deze cavernes beslaan zo'n 120m bij 80m in omvang met een hoogte van ca. 30m. De vorm van de caverne wordt vastgelegd door middel van een sonarmeting. Met de sonarmeting wordt ook vastgesteld of de ontwikkeling van de

[6] https://nl.wikipedia.org/wiki/Zoutwinning
[7] Zie: brochure van AkzoNobel. Wat gebeurt er op mijn land bij het winnen van zout?

caverne goed verloopt. Tussentijds worden zogenaamde boring-reparaties uitgevoerd om de boring aan te passen voor de volgende productiefase. Tijdens de productiefase ligt er een hele dunne oliefilm op de pekel in de caverne. Op deze manier kan het uitlogen gestuurd worden en de bovenkant van de caverne stabiel blijven. Zeker in het begin van de productie van een caverne kan geregeld een oliewagen waargenomen worden, die ervoor zorgt dat er een juiste olielaag op de pekel ligt.

Voor het oplossen van zout uit deze cavernes gelden bepaalde eisen om de stabiliteit te garanderen. Wanneer de cavernes hun maximale toegestane afmetingen bereikt hebben wordt de zoutwinning beëindigd en de boring uit bedrijf gesteld. Met een goedgekeurd sluitingsplan wordt het boorhuisje en de productiebuizen verwijderd. Alleen de cementen buizen die van het maaiveld tot in de zoutlaag lopen, blijven in het boorgat zitten. Deze buizen worden ondergronds op een diepte van circa 2,5 meter onder maaiveld met een flens en afsluiter, gedicht. De caverne blijft echter gevuld met pekel. Afhankelijk van het sluitingsplan zal op termijn de boring afgeplugd worden. Om de zoutwinning ook voor de toekomst mogelijk te maken zijn nieuwe boringen nodig. Elke boring moet aangesloten worden op leidingen voor water en pekel, zodat er dus ook elk jaar nieuwe leidingen aangelegd moeten worden.

In 1991 is er een voor iedereen zichtbaar incident geweest dat duidelijk maakte dat zoutwinning tot negatieve consequenties kan leiden: het ontstaan van een zinkgat in Twekkelo (gemeente Hengelo), ter hoogte van de Enschedese Havenstraat. Deze plotselinge en goed zichtbare vorm van bodemdaling was een indicatie voor de effecten die zoutwinning kan hebben op de omgeving. Deze gebeurtenis is aanleiding voor de oprichting van de werkgroep Bodemdaling. De werkgroep is enige tijd na de oprichting inactief geraakt. Begin 2016 is een stuurgroep Bodemdaling ingesteld op naar aanleiding van een raadsbrede motie. Deze is later omgedoopt tot de stuurgroep Zoutwinning Twente.

In 2007 heeft AkzoNobel afspraken gemaakt met toezichthouder SodM over het uitvoeren van grondwateronderzoek (GWO). **Deze afspraken zijn gemaakt om de effecten van mijnbouwactiviteiten te monitoren én in het kader van de eisen die de milieuvergunning t.a.v. bodembescherming voorschrijft.** Afgesproken is dat iedere actieve boring in het kader van dit monitoringonderzoek, eens in de drie jaar wordt gecontroleerd.

3.2 Episode 2: van 2008 tot september 2015 – Eerste incidenten.

In tegenstelling tot de relatieve rust en stabiliteit van episode 1, zijn de opspelende incidenten en de daarmee beginnende verstoorde balans kenmerkend voor de tweede episode. Hoofdzakelijk de olielekkage bij boorput 335 (pas in 2016 bevestigd en gecommuniceerd) staat hier centraal. Ook blijkt dat in deze episode verschillende ondergrondse dossiers aan elkaar gelinkt worden en daardoor 'verbreden'. Het incident rondom de ondergrondse opslag van ruwe olie in Amstvenn, Duitsland illustreert dat verbredende effect.

In 2010 begint de NAM met het injecteren van afvalwater uit de olieproductie in Drenthe (Schoonebeek) in de diepe ondergrond in Twente. Het afvalwater wordt opgeslagen in lege gasvelden. **In episode drie krijgt het injecteren van afvalwater injecties meer aandacht (zie box 2).**

Vanaf begin 2011 starten verkenningen naar de vraag hoe potentieel instabiele zoutcavernes gestabiliseerd kunnen worden met niet-gebiedseigen vulstoffen, zoals vliegas afkomstig van de nabijgelegen afwerkingsfabriek van Twence. Het gaat om 63 zoutcavernes die vóór 1980 zijn aangelegd. Daarna zijn cavernes gerealiseerd volgens het zg. Good Salt Mining Protocol (GSMP) dat

erop gericht is cavernes zodanig vorm te geven, dat instabiliteit niet kan optreden. Het benutten van niet-gebiedseigen vulstoffen is nodig omdat zoutwinning zelf te weinig zg. ‘slurry’ oplevert die als stabilisatiemateriaal, benut kan worden. In het proefproject Pilot Stabilisatie Cavernes Twente (PSCT) is door middel van een Milieu Effect Rapportage (MER) verkend welke stoffen er mogelijk in aanmerking kunnen komen om gebruikt te worden als vulstof. In het proefproject is ook met de directe omgeving gesproken tijdens 2 inloopavonden voor omwonenden (in maart 2012 en april 2013). Van verschillende kanten wordt de noodzaak en wenselijkheid van het gebruik van afval (vliegas) om potentieel instabiele zoutcavernes te stabiliseren, in twijfel getrokken. AkzoNobel stelt zich (in december 2014) op het standpunt dat dit de enige manier is om dat op een economisch rendabele manier te doen. Een jaar later (in episode 3) laten AkzoNobel en Twence weten van het proefproject af te zien vanwege “de recente maatschappelijke discussie”. AkzoNobel geeft aan dat de urgentie (toch) niet zo hoog is, en dat men op zoek gaat naar alternatieve vulstoffen[8].

Stadsdeelcommissie West meldt in september 2013 een lekkage van brak water (horizontale lekkage) met als gevolg schade aan de omgeving. De gevolgen van de lekkage worden zichtbaar in de vorm van aangetaste weilanden en verdorde bomen. In 2013 wordt boorput 335 in het zg. Grondwateronderzoek (GWO) opgenomen vanwege het gebruik van de onderliggende caverne voor z.g. bromidespui (retourstroom). In mei 2015 komen de resultaten van de monitoring van begin 2015 binnen bij AkzoNobel. In dit GWO is nabij zeven boorputten, waaronder boorput 335, olie aangetroffen boven de z.g. interventiewaarde. Er wordt aangenomen dat het een ‘bovengrondse spill’ betreft. In september 2015 worden de gemeenten Enschede en Hengelo ambtelijk bijgepraat over de GWO-monitoringresultaten. De nadruk ligt in deze contactmomenten echter voornamelijk op de aanpak van pekel lekkages van transportleidingen (‘horizontale lekkages’). Over de 7 gemonitorde boorputten wordt alleen gemeld dat de gedane metingen boven de z.g. interventiewaarde liggen en dat er een plan van aanpak word gemaakt om dit op te lossen. Naar later blijkt is volgens SodM de lekkage bij boorput 335 niet door AkzoNobel formeel gemeld, zoals wettelijk wel verplicht is. De reden hiervoor is een juridische discussie tussen AkzoNobel en SodM over de vraag wanneer de lekkage formeel is geconstateerd en gemeld en wat precies onder lekkage verstaan moet worden.

Box 1: Gasolieopslag onder De Marssteden

Een andere, belangrijke gebeurtenis in deze episode vond een jaar eerder plaats: een lekkage op 12 april 2014, van in een zoutcaverne opgeslagen hoeveelheid dieselolie in Duitsland, net over de grens bij Enschede. Hoewel dit niet ging om olieopslag in een lege zoutcaverne van AkzoNobel leidde dit event toch tot onrust, zowel op lokaal als nationaal niveau. Deze onrust leidde tot Kamervragen waarop antwoord werd verwacht van minister Kamp (EZ). De minister begon zijn antwoord als volgt:

“*Op 12 april jl. is een olielekkage geconstateerd in het natuurgebied Amtsvenn bij Epe, Duitsland. In dit gebied ligt reeds lange tijd ruwe olie opgeslagen in uitgeproduceerde zoutcavernes. In Enschede is een nieuw te realiseren gasolieopslagfaciliteit gepland. De vergunningprocedures zijn daarvoor reeds doorlopen. De lekkage in Duitsland roept terechte vragen op over de veiligheid van de nieuwe opslagfaciliteit in Enschede. Daarbij gaat het met name om hoe we kunnen voorkomen dat een lekkage als in Duitsland zich ook in Nederland kan voordoen*.”

AkzoNobel en Argos Group B.V. (zie: Veiligheidsrapport Gasolieopslag De Marssteden Enschede. Tauw, Kenmerk R003-1230454FKR-los-V03-NL) waren ondanks het incident in Duitsland voornemens om in de bestaande zoutcavernes van AkzoNobel in Twente (onder de Marssteden) langdurig gasolie op te slaan. Het volume van de, voor gasolieopslag, geschikte cavernes ligt tussen de 100.000 m3 en 350.000 m3 per caverne. De cavernes zouden echter niet geheel gevuld worden met gasolie omdat

[8] https://www.tubantia.nl/hengelo/akzonobel-stopt-pilot-opslag-van-vliegas-in-zoutholtes~a591b720/

een nader te bepalen percentage pekel in de caverne zou blijven zitten. Het beoogde opslagvolume in één caverne is gemiddeld 150.000 m3. Beoogd was om vijf cavernes in gebruik te gaan nemen. De totale opgeslagen hoeveelheid zou daarmee maximaal 750.000 m3 bedragen, tevens de vergunde (door ministerie van EZK) hoeveelheid.

De onduidelijkheid over het incident in Duitsland zorgde voor maatschappelijke en ook (lokaal) politieke onrust. Eind 2014 is door de gemeenteraden van Enschede en Hengelo en Provinciale Staten Overijssel een expertmeeting over de voorgenomen gasolieopslag in Enschede georganiseerd. Experts van de Commissie MER, TNO, Vrije Universiteit en SodM hebben de verschillende aspecten van het voorgenomen project, nader toegelicht en vragen van Raads- en Statenleden beantwoord. AkzoNobel was ook aanwezig als toehoorder. Ook konden de Raads- en Statenleden vragen stellen aan AkzoNobel tijdens de pauze bij enkele informatieposters van het bedrijf.

In eerste instantie werd in afwachting van de resultaten van het onderzoek naar het incident in Amtsvenn door het Duitse OM, de opslag van gasolie in de drie andere lege cavernes uitgesteld. Maar AkzoNobel is in het najaar van 2015 in opdracht van het Rijk toch gestart met het in gebruik nemen van caverne 381 en 472 waarin in totaal 250.000 m3 gasolie is opgeslagen. Vanwege de maatschappelijke onrust die door het incident in Duitsland naar boven kwam, is de verdere opslag van gasolie in de Enschedese cavernes echter opgeschort Uiteindelijk is in twee van de vijf vergunde (door ministerie van EZK) cavernes gasolie opgeslagen.

3.3 Episode 3: oktober 2015 tot september 2016 – Verstoorde relaties.

De voorgaande incidenten leiden in deze episode steeds meer tot verstoorde relaties tussen betrokken partijen. De incidenten rondom boorput 335, onderlinge communicatie tussen de betrokken partijen en het steeds verder 'openklappen' naar en van andere dossiers. Naast zoutwinning gaat het ook om gasolieopslag, de voorgenomen proef om lege cavernes te stabiliseren met vliegassen uit de afvalverbrandingsovens van Twence én de afvalwaterinjecties door de NAM). Deze nieuwe dossiers dragen bij aan negatieve beeldvorming en verstoorde relaties. Het zoutdossier wordt daarnaast omvangrijker omdat de verticale lekkages (met name bij boorput 335) nu ook onder een vergrootglas komen te liggen. De samenloop van de dossiers zorgt daarnaast voor een hernieuwde discussie over het gebruik diepe ondergrond. De hoeveelheid incidenten en gebeurtenissen in deze episode leiden er uiteindelijk toe dat de Enschedese Raad een groot aantal vragen stelt aan het College van B&W

In januari 2016 ontvangt AkzoNobel de resultaten van het zg. 'afperkend onderzoek' van zijn adviseur **omtrent de lekkage bij boorput 335**. Na een eigen analyse wordt het AkzoNobel in maart 2016 duidelijk dat er mogelijk sprake is van een verticale verontreiniging (en daarmee mogelijk lekkage van de boorput) vanuit de diepere **ondergrond in plaats van een bovengronds lek zoals eerder werd gedacht**. Er vindt zowel verder milieukundig als mijnbouwkundig onderzoek plaats **om de exacte oorzaak te achterhalen**. Eind april 2016 worden de gemeenten Enschede en Hengelo door AkzoNobel over de bevindingen geïnformeerd; **het gaat om een lekkage in de diepere ondergrond nabij boorput 335 waaruit dieselolie is gelekt**. **Een maand later wordt ook de landeigenaar door AkzoNobel ingelicht over deze lekkages, de gevonden oorzaak en de voorgestelde oplossing.**

Minister Kamp van EZK geeft op 23 juni per brief tekst en uitleg aan de Tweede Kamer over de lekkage bij boorput 335:

> "*De verontreiniging in mei 2015 is geconstateerd, waarbij op dat moment geen oorzaak kon worden vastgesteld. Dieselolie is in de periode september 1987 tot juni 1989 gebruikt als mijnbouwhulpstof bij*

boorput 335. Na verwijdering van het dieseldak in 1989 is tot 2016 mogelijk onopgemerkt pekel uit de schroefverbindingen gelekt. Op 11 mei 2016 heeft AkzoNobel m.b.v. camerabeelden op 54 en 97 meter van de bestaande boring 335 lekkende schroefverbindingen geconstateerd. De lekkages zijn eind april gestopt door het plaatsen van een zogenaamde bridge-plug".

Deze brief wordt op 24 juni 2016 door de verantwoordelijke wethouder doorgestuurd aan de Enschedese gemeenteraad. **In antwoord op deze brief stuurt het College van B&W van Enschede op 29 juni** een brief naar de Minister van EZ, waarin zij hun ongenoegen uit over het feit dat de minister een lokaal probleem eerst meldt aan de Tweede Kamer, terwijl de inwoners van het betreffende gebied en de lokale overheid daarvan nog niet op de hoogte zijn. De gemeente vindt dat dit niet past in de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan het ministerie geadviseerde wijze van communiceren. **Op 7 juli 2016** is er een gesprek tussen de betrokken wethouders van Enschede en Hengelo en de directie van AkzoNobel Salt B.V. **Tijdens deze bijeenkomst wordt een brief overhandigd aan AkzoNobel waarin ongenoegen worden geuit over de gebrekkige communicatie inzake de lekkages.** Daarnaast worden er tijdens de bijeenkomst onder andere afspraken gemaakt over een meer open en transparante communicatie. Enkele dagen later (11 juli 2016) verstuurt AkzoNobel volgens afspraak een brief naar de inwoners van Twekkelo, de ondernemersvereniging op de Marssteden en andere belanghebbenden om deze partijen te informeren over de ontstane situatie.

In dezelfde tijdsspanne van de alinea hierboven doet zich nog een aantal andere belangrijke gebeurtenissen voor. Zo wordt er op 3 juli 2016 in Twekkelo een lekkage in een horizontale transportleiding van AkzoNobel geconstateerd waardoor er 1.400m3 pekelwater, opgepompt uit de caverne**,** in het milieu terechtkomt. Beschadiging van de vegetatie is het gevolg. Sanering verontreinigde bodem geschiedt nog dezelfde dag. Melding van dit incident door de media vindt pas een maand later plaats, ook al omdat AkzoNobel er niet eerder over communiceerde.

Op 5 juli 2016 stuurt AkzoNobel een brief aan enkele landeigenaren om hen op de hoogte te brengen van het feit dat nog vier boorputten (boringen 330, 336, 340 en 342) 'verdacht' zijn omdat ze dezelfde putconfiguratie hebben als put 335 die lekkende schroefverbindingen bleek te hebben.

Minister Kamp van EZ stuurt als antwoord op nieuwe vragen nogmaals een brief aan de Tweede Kamer waarin wordt aangegeven dat SodM een onderzoek is gestart. Op ambtelijk niveau is er vervolgens een gesprek tussen de gemeenten Enschede en Hengelo en SodM waarin een handelswijze voor de naaste toekomst wordt afgestemd. Daarin komen ook de aangescherpte bevoegdheden van SodM en de rollen van de gemeenten ter sprake. De gang van zaken rondom boorput 335, de horizontale lekkages en de gebrekkige communicatie van AkzoNobel over de beide 'incidenten' mondt uiteindelijk uit in de onder verscherpte toezichtstelling van AkzoNobel door SodM in sept. 2016. Minister Kamp stuurt op 9 september 2016 een brief aan de Tweede Kamer **en legt daarin uit waarom de onder verscherpt toezichtstelling plaatsvindt:**

'*SodM heeft AkzoNobel tot nader order onder verscherpt toezicht geplaatst. Het verscherpte toezicht vindt plaats vanwege de onlangs vastgestelde lekkages bij boorputten van diesel en mogelijk pekel en vanwege een groot aantal lekkages van pekel en brakwater? uit transportleidingen sedert 2014. Ook schiet de wijze en het tijdstip van melden aan Sodm van lekkages uit putten en transportleidingen tekort en heeft er een ongeautoriseerde her-ingebruikname plaatsgevonden van een transportleiding na een recente lekkage. AkzoNobel heeft SodM nog niet kunnen overtuigen dat zij meteen gepast gevoel van urgentie en begrip de problemen van zowel lekkende boringen als de al langer voorkomende lekkages van haar pijpleidingen aanpakt*'.

Over wat het verscherpte toezicht inhoudt zegt de Minister in dezelfde brief het volgende:

'Het verscherpte toezicht houdt onder meer in dat een speciaal team van inspecteurs onder dagelijkse leiding van de Inspecteur-generaal der Mijnen er op toeziet dat AkzoNobel haar verantwoordelijkheden neemt. Dit regime blijft van kracht totdat AkzoNobel SodM heeft aangetoond dat het management van de operaties in algemene zin en de integriteit van alle putten en transportleidingen in het bijzonder geborgd zijn binnen de kaders van wet- en regelgeving en op een manier die veilig is voor mens en milieu.'

In deze episode wordt een ander vraagstuk inzake het gebruik van de diepe ondergrond (opnieuw) actueel: het benutten van ondergrondse ruimte voor de opslag van afvalwater door de NAM, afkomstig uit de olieproductie in Drenthe (Schoonebeek).

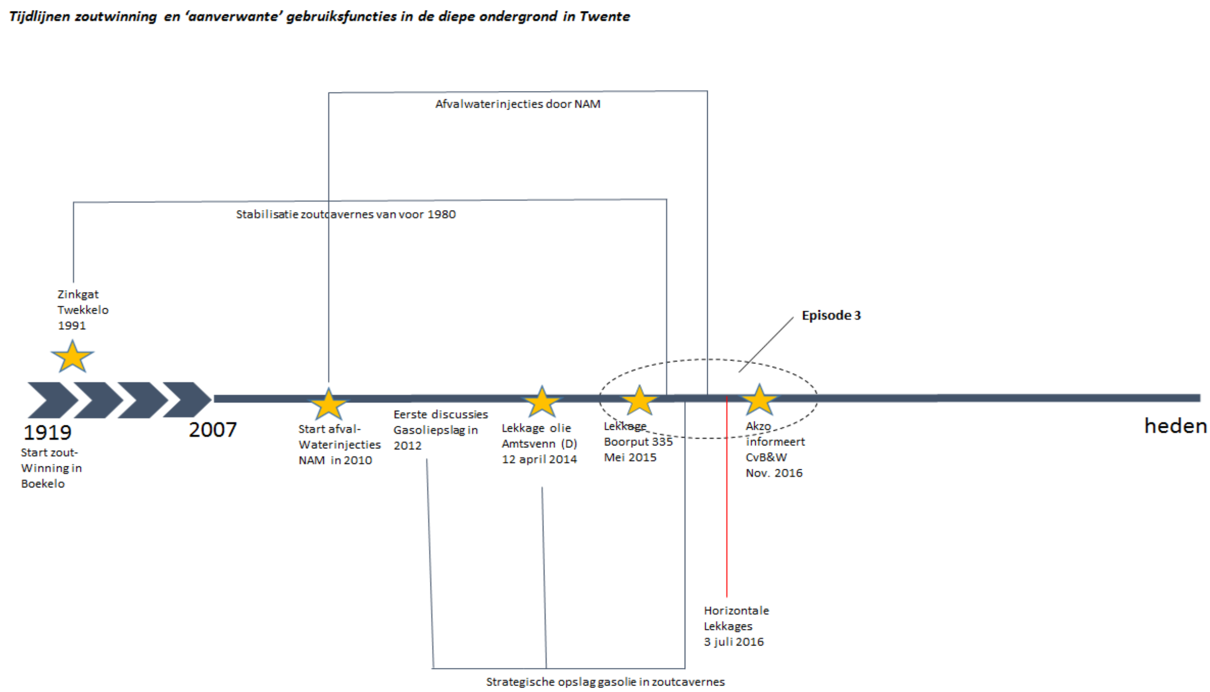
Box 2: Afvalwaterinjecties, een nieuwe loot aan de tijdlijn

In april 2015 werd een lekkage geconstateerd in een leiding bij Holtheme. Bijna anderhalf jaar heeft de injectie van afvalwater hier stilgelegen. In aanloop naar de hervatting van afvalwaterinjecties stuurt de B&W gemeente Oldenzaal op 28 april 2016 stuurt B&W van gemeente Oldenzaal een brief naar de Provinciale Staten én aan Minister Kamp om aan te geven dat er een motie is aangenomen tegen hervatting van afvalwaterinjecties door de NAM. Argumentatie is dat het gebrek aan draagvlak en bezorgdheid voor veiligheid en gezondheid van burgers. In navolging van gemeente Oldenzaal spreekt op 27 juni de Raad van gemeente Enschede zich eveneens uit tegen de afvalwaterinjecties door de NAM in lege gasvelden. Hierin volgen zij dezelfde argumentatie als de gemeente Oldenzaal; gebrekkige veiligheid en maatschappelijk draagvlak. Maar in augustus 2016 maakt Minister Kamp bekend dat de afvalwaterinjectie weer hervat kan worden. Op 15 augustus 2016 stuurt de St. Stop Afvalwater Twente, een burgerinitiatief tegen afvalwaterinjecties, een protestbrief naar diverse gemeenten in Overijssel om de ongewenste voortgang van afvalwaterinjecties door de NAM, nogmaals aan te kaarten. Ondanks de risico's en onzekerheden gaan deze injecties door, zonder dat er goed onderzoek naar de effecten (lekkages, schade) is uitgevoerd, zo stelt de Stichting. Het College van B&W van Enschede stuurt een maand (15 sept. 2016) later een brief aan min. Kamp om aan te dringen op stopzetting van de afvalwaterinjecties totdat een lopend evaluatieonderzoek is afgerond. Het College wijst op de schade aan het draagvlak en de negatieve beeldvorming die over het gebruik van de diepe ondergrond kan ontstaan als de opslag van afvalwater doorgaat, zónder afdoende inzicht in de (negatieve) effecten. Het College dringt aan op meer betrokkenheid bij en meer transparante communicatie over het gebruik van de diepe ondergrond in het algemeen. Het College informeert de Raad over deze brief op 18 september. Tevens wordt de oprichting van een stuurgroep gemeld om omwonenden mee te laten praten over oplossingen van het stabilisatieprobleem (bodemdaling). De stuurgroep zal ook informatiebijeenkomsten gaan initiëren, ook al ligt die verantwoordelijkheid eigenlijk bij AkzoNobel, SodM en/of het ministerie van EZK.

De hoeveelheid aan gebeurtenissen, in verschillende dossiers, leidt er uiteindelijk toe dat de Enschedese raad op 30 september 2016 een groot aantal schriftelijke raadsvragen (artikel 38 R.v.O) stuurt naar het College B&W Enschede. De vragen zijn voornamelijk gericht op lekkages van AkzoNobel. De schriftelijke vragen zijn vooral gericht op de procedures, overzicht lekkages en communicatie van gemeente en derden. Ook is er een groot aantal vragen over olieopslag in cavernes en wie nu eigenlijk de zeggenschap over de diepere ondergrond heeft. Omdat de vragen niet alleen door B&W beantwoord kunnen worden, worden deze doorgezet naar de partijen die hier het meeste kennis over hebben (SodM, AkzoNobel, het ministerie van EZK). B&W zorgt voor de verspreiding van de vragen naar de juiste partijen.

De tijdlijn verbreedt zich naar de dossiers van het benutten van zoutcavernes voor ondergrondse opslag van gasolie en afvalwater en naar de stabilisatie van oude cavernes die in het verleden zijn

geboord en mogelijk op termijn instabiel kunnen worden. Daarnaast verbreedt het vraagstuk van de lekkages zich van louter verticale, ook naar horizontale lekkages. In episode 3 wordt d everbreding van de tijdlijn steeds beter zichtbaar, hetgeen is weergegeven in de onderstaande figuur. Het figuur is geen uitputtend overzicht van alle gebeurtenissen in de gehele tijdlijn.



Figuur 2. Tijdlijn zoutwinning en 'aanverwante' gebruiksfuncties in de diepe ondergrond in Twente.

3.4 Episode 4: okt. 2016 tot heden – Herstel van vertrouwen?

Na de onder verscherpte toezichtstelling van AkzoNobel proberen betrokken partijen in deze episode de verstoorde balans te herstellen. Met meer heldere communicatie en transparantie over lopende (herstel) werkzaamheden, probeert men de balans terug te brengen. De Enschedese raad krijgt in deze episode antwoorden op vragen maar stelt ook nieuwe schriftelijke vragen naar aanleiding van nieuwe lekkages. De wijziging in de Mijnbouwwet sinds januari 2017 lijkt daarnaast als een eerste stap op weg naar meer grip voor lokale overheden ondergrondse dossiers.

AkzoNobel publiceert op 11 oktober 2016 een volledig overzicht van de lekkages tot dusver op zijn eigen website, **ook een van de belangrijkste raadsvragen van 30 september 2016.** Een dag later reageert de betrokken wethouder met een brief aan AkzoNobel. Tevredenheid over de getoonde openheid, maar nog onvoldoende om vertrouwen bij politiek en samenleving terug te winnen. Het College van B&W heeft aanvullende vragen: 1) hoe zijn de lekkages ontstaan?, 2) wat is er gedaan om deze te verhelpen?, en 3) hoe is de verontreiniging van de lekkages opgeruimd? De vragen hebben betrekking op zowel de verticale als de later geconstateerde horizontale lekkages.

Op 2 november 2016 reageert AkzoNobel per brief op de gestelde raadsvragen van 30 september. Daarin geeft het bedrijf aan dat er ten aanzien van de lekkages eerst korte termijn oplossingen zijn uitgevoerd, en dat daarnaast preventieve maatregelen zijn ingesteld. Ook komt AkzoNobel expliciet

terug op de aanpak voor boorput 335 en de aanverwante putten. Men geeft ook aan dat de verticale lekkages geen relatie hebben met het stabilisatievraagstuk, en dat geldt ook voor de strategische gasolieopslag. Als laatste maakt AkzoNobel in de brief bekend dat er een zg. klankbordgroep **ingesteld wordt om betrokken partijen te informeren en maatschappelijk draagvlak terug te winnen.**

Op 4 november komen de antwoorden van SodM op de openstaande raadsvragen binnen. Uit deze antwoorden blijkt dat elke mijnbouwonderneming wettelijk verplicht is om incidenten zoals lekkages te melden bij SodM en tevens dat het bedrijf ervoor moet zorgen dat deze incidenten in de toekomst voorkomen worden. De te late melding van de lekkage bij boorput 335 en de aanpak zijn de redenen voor het verscherpte toezicht op AkzoNobel, aldus SodM.

Het onderzoek dat AkzoNobel heeft laten uitvoeren door adviesbureau ERM is door SodM onvoldoende bevonden volgens een uitgevoerde second opinion door Deltares. Het ERM-rapport is onvolledig bevonden op de volgende punten. De interne controles bij AkzoNobel hebben gefaald, er waren onnauwkeurige metingen gedaan in het veld en er is geen rekening gehouden met de stromingsrichting van het (grond)water bij het nemen van monsters, aldus Deltares. Op grond daarvan is er onvoldoende basis voor de door AkzoNobel getrokken conclusies. Deze conclusies worden later in een gesprek tussen de betrokken adviseurs genuanceerd.

Op 27 januari 2017 stuurt minister Kamp antwoorden naar de Tweede Kamer op vragen die gesteld zijn over de situatie bij AkzoNobel door de Tweede Kamer op 6 januari. **Gemeente Enschede (raad of B&W is niet duidelijk) heeft in januari ook soortgelijke vragen gesteld aan de minister.** Hij geeft aan dat het verscherpte toezicht alleen betrekking heeft op de zoutwinningsactiviteiten en niet op de gasolieopslag. In het eerste dossier heeft AkzoNobel in de afgelopen periode fouten gemaakt die om verscherpt toezicht vragen. Het tweede dossier betreft een andere manier van aanleg en transport waarbij geen fouten zijn geconstateerd volgens de Minister. Ook constateert de minister dat AkzoNobel met diverse verbetermaatregelen aan de slag is, om zowel de huidige problemen op te lossen als om nieuwe lekkages te voorkomen.

In de tussentijd voeden de discussies over een mogelijke overname van AkzoNobel de ongerustheid **bij lokaal betrokken partijen** over de verantwoordelijkheid voor de mijnbouwactiviteiten en de mogelijke schade die daaruit kan volgen.

Op 7 juni 2017 geeft AkzoNobel een **schriftelijke** update aan de gemeente Enschede over de stand van zaken in het onderzoek naar de 'verdachte' boorputten die mogelijk zouden kunnen lekken. Deze update gaat in op de zorgen die zijn geuit door Provinciale Staten op 5 juni en op publicaties in de regionale media[9]. AkzoNobel vermeldt hoeveel en welk type putten er in onderzoek zijn, of het actieve of inactieve boringen betreft en de prioriteit die zij hebben in het onderzoek.

Op 4 juli 2017 brengt SodM advies uit aan het ministerie van EZK over het winningsplan Ganzebos fase 2 dat AkzoNobel bij hen heeft ingediend. Dit winningsplan betreft de ontwikkeling van vijf nieuwe cavernes in Boekelo. Na het inwinnen van een advies van TNO-AGE over het winningsplan van AkzoNobel, komt SodM tot de conclusie dat er ingestemd kan worden met dit plan, onder een aantal voorwaarden. Deze hebben betrekking op de abandonneringsfase, het mogelijk gebruik van alternatieven door dieselolie als mijnbouwhulpstof en het uitvoeren van herberekeningen van de inherente veiligheidshoogten na 2 maanden na het boren van de boorgaten. In aansluiting op de wijzigingen in de Mijnbouwwet hebben ook de Gemeente Enschede, Provincie Overijssel en Waterschap Vechtstromen aan het ministerie van EZK advies uitgebracht over het winningsplan. Van 8 december 2017 t/m 18 januari 2018 lag het ontwerpinstemmingsbesluit van het ministerie van EZK

[9] https://www.tubantia.nl/regio/weer-lekke-boring-akzonobel-omtzigt-stelt-kamervragen~af5097f9/

ter inzage. Omdat de adviezen van de gemeente, provincie en waterschap grotendeels niet overgenomen zijn, heeft de gemeente een zienswijze ingediend. Daarin geeft zij ook aan veel eerder in het proces betrokken te willen worden en niet, zoals nu aan het eind van het traject. De zienswijze geldt ook voor de 3^e^ fase van Ganzebos.

Dat een goede afstemming over het mogelijke gebruik van de diepe ondergrond niet alleen een vraagstuk is dat speelt tussen het Rijk, de toezichthouder, het bedrijfsleven en de lokale overheid, laat de volgende casus zien. Een provinciale verkenning naar potentiële gebruiksfuncties in de diepe ondergrond, en vooral de wijze van communiceren daarover, leidt tot een stevig verschil van inzicht tussen de provincie Overijssel enerzijds en enkele gemeenten anderzijds (zie box 3).

Box 3: Verkenning naar gebruik diepe ondergrond in het licht van de nieuwe Mijnbouwwet

Een belangrijke verandering in deze casus is de wijziging van de Mijnbouwwet per 1 januari 2017. De verandering in de wet geeft meer houvast voor decentrale overheden voor het uitbrengen van advies aan het ministerie van EZK inzake mijnbouwactiviteiten. In de gewijzigde wet komt artikel 16 te luiden:

Lid 1: Gedeputeerde Staten van de provincie waarop de vraag voor een vergunning betrekking heeft, worden in de gelegenheid gesteld binnen een door onze minister te stellen redelijke termijn advies uit te brengen over de ingediende aanvraag.

Lid 2: Gedeputeerde Staten betrekken bij het advies:

Het College van burgemeester en wethouders van de gemeenten van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft en,

Het Dagelijkse Bestuur van de waterschappen van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft met het oog op waterkwaliteit, waterkwantiteit en infrastructurele werken.

De wijziging laat zien dat de consultatie van lokale overheden getrapt plaatsvindt. De provincie moet gemeenten en waterschappen consulteren over een vergunningplichtige mijnbouwactiviteit, en op basis daarvan advies uitbrengen aan het ministerie van EZK.

Dat de nieuwe wetgeving voor verschillende partijen nog ‘onwennig is, blijkt uit het besluit dat PS Overijssel op 21 juni 2017 neemt over het gebruik van de diepe ondergrond. Er ontstaat commotie bij verschillende Overijsselse gemeenten omtrent de werk- en communicatiewijze van de provincie inzake het ‘aanwijzen’ van locaties voor diepe ondergrondactiviteiten op basis van een onderzoek van het RuG (de zg. ‘fingerprints’-methode). Het College van Enschede laat in een brief (4 juli 2017) aan GS Overijssel weten zich niet te kunnen vinden in de wijze van informeren en communiceren door de provincie inzake het besluit en het aanwijzen van gebieden (PS besluit van 21 juni 2017). Het College van Hardenberg bijvoorbeeld informeert op 28 juni 2017 haar eigen Raad over het ‘aanwijzen’ van boorlocaties voor 500m en dieper binnen de gemeentegrenzen door Provinciale Staten zónder dat het College daarover om advies is gevraagd.

Beide gemeenten maken GS duidelijk dat dit indruist tegen de recente wijziging in de Mijnbouwwet.

Op 14 juli 2017 beantwoordt GS Overijssel vragen van enkele fracties over de bovengenoemde commotie bij de gemeenten. Volgens hen zijn er wel degelijk lokale partijen betrokken geweest bij de uitvoering van de ‘fingerprints’-methode en geeft deze alleen aan welke gebieden er nog niet uitgesloten kunnen worden voor het ontwikkelen van ondergrondse gebruiksfuncties, zoals geothermie. GS betreurt dat deze gebieden als ‘definitieve locaties voor activiteiten’ worden opgevat door de betreffende gemeenten.

Op 25 juli 2017 maakt het regionale dagblad Tubantia melding van een nieuwe lekkage[10] van 'slurry' bij boorput 343 in Enschede. Tubantia meldt dat SodM direct door AkzoNobel is geïnformeerd. Een aantal fracties uit de Enschedese Raad stellen hierover vragen aan het College van B&W. de raadsvragen worden vanwege het technische karakter door het College aan SodM ter beantwoording zijn voorgelegd. De antwoorden maken duidelijk dat het vervangen van als (mogelijk) ondeugdelijk beoordeelde leidingen gefaseerd in de tijd uitgevoerd wordt (met als einddatum 1 januari 2018) waardoor men door de realiteit kan worden ingehaald. Dat lijkt nu daadwerkelijk aan de orde te zijn. Ook op landelijk niveau leidt de nieuwe lekkage tot vragen. Tweede Kamerleden stellen vragen aan Minister Kamp die op 30 augustus 2017 antwoordt dat het hier om lekkage van kalk en pekel gaat. Niettemin dringen de Kamerleden aan op scherper toezicht op AkzoNobel omdat het bedrijf 'de politiek steeds verrast'; men communiceert pas als 'er wordt gepiept'.

Enige dagen later, op 2 september 2017, bericht Tubantia[11] dat AkzoNobel over een nieuwe monitoringsmethode beschikt om potentieel instabiele cavernes beter in de gaten te houden. De nieuwe methode is gebaseerd op micro-seismiek, naast de gebruikelijke sonartechniek. **Belangrijkste aan die techniek is dat veranderingen in cavernes direct waarneembaar zijn.**

AkzoNobel heeft inmiddels de 3e fase van Ganzebos in ontwikkeling. Momenteel is de ter inzage legging van het winningsplan voor Ganzebos Fase III ingegaan. Van vrijdag 13 december 2017 tot en met donderdag 25 januari 2018 ligt het ontwerpinstemmingsbesluit voor de zoutwinning Ganzebos fase 3 ter inzage. Iedereen kan reageren op het ontwerpinstemmingsbesluit met een zienswijze. In deze kennisgeving staat nadere informatie over de procedure.

3.5 Episode 5: Vooruitblikken op een breder gebruik van de diepe ondergrond.

In de laatste episodes van deze tijdlijnen is duidelijk dat er in de nabije toekomst ook andere, niet aan zoutwinning gerelateerde gebruiksfuncties in de diepe ondergrond in Twente ontwikkeld kunnen gaan worden, zoals diepe aardwarmte (geothermie) of de opslag van duurzaam geproduceerde energie, zoals perslucht of waterstof. De gebeurtenissen van de afgelopen tijd hebben de regio gevoeliger gemaakt voor mogelijke nieuwe gebruiksfuncties in de diepe ondergrond. De stapeling van vraagstukken die met zoutwinning te maken hebben en de mogelijke nieuwe gebruiksfuncties die zich aandienen, leiden bij de lokale partijen tot ongerustheid die eerst weggenomen moet worden, alvorens draagvlak voor nieuwe ontwikkelingen verdiend kan worden. Duidelijk is wel dat de diepe ondergrond ook de komende jaren benut zal blijven voor zoutwinning. De winningsplannen voor Ganzebos fase II en III lopen in ieder geval tot ca. 2030.

Ook mag verwacht worden dat de maatschappelijke onrust en zorgen bij andere dossiers in de diepe ondergrond die momenteel buiten de Twentse regio spelen, de beeldvorming en daarmee de mate van acceptatie, ook in Twente, zullen blijven beïnvloeden. Dat betekent dat indien zich nieuwe incidenten zouden voordoen – AkzoNobel stelt zich ten doel om van af eind 2017 geen incidenten meer te veroorzaken – de gevoeligheden opnieuw aan het licht zullen komen. De betrokken partijen, zoals de Enschedese Raad en het College van B&W, dienen zich hiervan rekenschap te geven.

---

[10] https://www.tubantia.nl/enschede-e-o/opnieuw-lek-akzonobel-nu-in-enschede~ae54fe91/

[11] https://www.tubantia.nl/hengelo/akzonobel-in-hengelo-risico-inzakkende-zoutcavernes-enlsquo-te-verwaarlozen~af78a21b/

Hoofdstuk 4. De Actorperspectieven.

In het onderzoek zijn verschillende perspectieven van de betrokken kernactoren in beeld gebracht. We onderscheiden 6 perspectieven op het dossier zoutwinning en op de aanpalende dossiers inzake het (toekomstige) gebruik van de diepe ondergrond. Deze zijn weergegeven in de volgende tabel:

Actorperspectief	Informanten bij de kernactoren
Lokale overheid	Ambtenaren gem. Enschede en gem. Hengelo Wethouder gem. Enschede Leden Raadscie. Ondergrond gem. Enschede Raadsleden gem. Hengelo
Lokale belangen	Vereniging behoud Twekkelo Dorpsraad Boekelo Ondernemersvereniging De Marssteden
Vergunningverlening	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Toezichthouder	Staatstoezicht op de Mijnen
Expertkennis	TNO Deltares Veiligheidsregio Twente
Provinciale overheid	Statenleden provincie Overijssel
Zoutwinnend bedrijfsleven	AkzoNobel Salt BV.

Tabel 1. Actorperspectieven en bijbehorende informanten

De meeste perspectieven zijn uitgewerkt op basis van interviews met meerdere informanten. Sommige perspectieven hebben we zelf moeten construeren op basis van andere beschikbare informatie omdat met deze partijen geen interview heeft kunnen plaatsvinden (zie ook Onderzoeksverantwoording). De informanten zijn bevraagd met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst (zie bijlage 3). We hebben de perspectieven van de kernactoren in beeld gebracht voor de volgende hoofdonderwerpen:

1. Zoutwinning en andere (toekomstige) diepe ondergrond dossiers (al dan niet gerelateerd aan zoutwinning);
2. De taken en verantwoordelijkheden van de kernactoren: gemeente Enschede, het ministerie van EZK, Akzo/Nobel en SodM;
3. Het relatienetwerk op lokaal en nationaal niveau en de verbinding daartussen.

4.1 Hoofdonderwerp 1. Zoutwinning en ander (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond

Lokale overheid: gemeente Enschede, gemeente Hengelo

Gemeente Enschede

Zoutwinning zorgt al bijna 100 jaar voor werkgelegenheid in de regio. AkzoNobel is een belangrijke speler in de chemische industrie, heeft goede naam en Twents zout is een goed uithangbord voor de regio. De zouthuisjes in de Twentse regio vertegenwoordigen een cultuurhistorische waarde in de regio. Zoutwinning leidt de laatste jaren echter tot maatschappelijke weerstand vanwege een aantal vraagstukken: lekkages in boorputten (verticale lekkages), lekkages in transportleidingen (horizontale lekkages), instabiliteit van oudere zoutcavernes, het beoogde gebruik van vliegas om deze zoutcavernes op te vullen en te stabiliseren en de opslag van stoffen (gasolie) in lege zoutcavernes.

In het algemeen zijn de diverse geledingen binnen de gemeente Enschede niet tegen winningsactiviteiten in de diepe ondergrond, maar de (gepercipieerde) veiligheid van de eigen inwoners staat wel voorop. Binnen de gemeenteraad is het verzet tegen (mogelijk overlast veroorzakende) activiteiten in de ondergrond groter dan binnen het ambtelijk apparaat. Het college lijkt een middenpositie in te nemen. Onrust in de lokale samenleving is een belangrijk motief om zich in de Gemeenteraad met deze dossiers bezig te houden. Juist de afgelopen jaren is deze onrust sterk toegenomen, waardoor de diepe ondergrond hoger op de politieke agenda is komen te staan. De gemeente ziet de maatschappelijke baten van de diepe ondergrond, maar vindt tegelijkertijd dat deze onvoldoende neerslaan in de eigen regio. Daarnaast maakt de gemeente zich zorgen over zaken als verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op de langere termijn, bijvoorbeeld als AkzoNobel in andere handen zou overgaan.

Tegen de opslag van (in potentie schadelijke of gevaarlijke) stoffen bestaat bij College en Raad veel weerstand. In grote lijnen wil de gemeente niet dat er stoffen in de diepe ondergrond worden opgeslagen in vrijgevallen ondergrondse ruimten (lege zoutcavernes of lege gasvelden). Deze negatieve houding vloeit voort uit het idee dat ‘er wordt gerommeld in onze bodem, er wordt rommel in onze ondergrond gestopt’. Dat idee leeft onder delen van de bevolking en zeker ook in de politiek. Als er toch iets in de ondergrond wordt opgeslagen dan moeten niet alleen de lasten maar ook de lusten aan de lokale samenleving toevallen.

Gemeente Hengelo

In grote lijnen spelen in Hengelo dezelfde zaken als in Enschede een rol. Hengelo heeft een wat minder kritische houding ten opzichte van de zoutwinning in het algemeen en AkzoNobel in het bijzonder. Dat is mogelijk te verklaren doordat Akzo altijd al verbonden is geweest met de stad Hengelo, meer dan met Enschede. AkzoNobel zit meer in het Hengelose DNA. Ook heeft Hengelo niet te maken met opslag van stoffen in lege zoutcavernes; de ondergrondse opslag van gasolie ligt op Enschedees grondgebied. Ook worden er in Hengelo geen nieuwe zoutwinningsconcessies meer uitgegeven. Tevens levert AkzoNobel restwarmte die ze van het naastgelegen afvalbedrijf Twence krijgt, door aan het Hengelose warmtenet dat woningen en bedrijven verwarmt.

Lokale belangen: Vereniging Behoud Twekkelo, Dorpsraad Boekelo.

Lokale stakeholders geven aan dat zoutwinning niet echt iets toevoegt aan het gebied, al wordt er in verschillende mate wel goodwill ervaren richting AkzoNobel. De overlast, zoals aantasting van het landschap en vervuiling door lekkages, valt in de regio; de lusten vallen elders. Voor andere diepe ondergronddossiers geldt dan men er alleen positief tegenover staat als het gebied er zelf ook van zou kunnen profiteren. Ook de stapeling van verschillende ondergronddossiers in een klein gebied wordt als problematisch ervaren.

Vergunningverlening: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Het ministerie van EZK is op grond van de Mijnbouwwet verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over het gebruik van de diepe ondergrond. Daarbij hanteert ze de wet als toetsingskader voor nieuwe aanvragen. Het ministerie moet in principe medewerking verlenen aan nieuwe aanvragen als deze passen binnen vigerende regelgeving. Bij andere partijen ontstaat daardoor vaak het gevoel dat het economisch belang prevaleert. Dat gevoel speelt bij het mogelijk maken van nieuwe zoutwinningslocaties maar bijvoorbeeld ook bij de gasolieopslag in lege zoutcavernes.

Het ministerie van EZK houdt zich bezig met drie problematieken wat betreft zoutwinning in Twente. De ondergrondse opslag van olie en andere stoffen, het stabilisatievraagstuk en de lekkages bij

boorputten en transportleidingen. Het zijn drie losse dossiers maar die worden in de beeldvorming wel vaak met elkaar verbonden.

Het ministerie is zich steeds meer bewust van het feit dat activiteiten in de ondergrond vaker maatschappelijke onrust veroorzaken. Eigenlijk geldt dat voor alle mijnbouw in Nederland. Die krijgt extra aandacht, voortvloeiend uit de problematische processen rond potentiële CO_2-opslag in Barendrecht, de verkenning voor schaliegaswinning in Brabant en de huidige gaswinning in Groningen. Sindsdien ligt alles onder een vergrootglas. Dus moet alles eerst op orde zijn voordat een project kan starten, anders blijft negatieve beeldvorming opspelen. Daarom zoekt het ministerie naar mogelijkheden om lokale partijen beter bij hun afwegingen en beleid te betrekken. Ook voorziet het ministerie nieuwe vergunningen steeds meer van aanvullende bepalingen op het gebied van veiligheid, om daarmee te garanderen dat de noodzakelijke randvoorwaarden en voorzorgsmaatregelen in acht worden genomen. Ze streeft daarbij naar het uitbannen van incidenten, vooral ook om onrust bij burgers weg te nemen.

Een belangrijk probleem blijft dat alles wat we weten over de diepe ondergrond een inschatting is van de werkelijkheid. Elke keer als er nieuwe kennis bij komt verandert die inschatting ook weer; 100% zekerheid is dus niet mogelijk. En dat is heel moeilijk communiceerbaar. Daar worstelen zowel het ministerie van EZK als de toezichthouder SodM mee omdat men toch moet besluiten over vergunningaanvragen zonder volledige zekerheid te hebben. Het ministerie van EZK hanteert sinds begin 2016 een participatieaanpak waarin iedereen erbij betrokken wordt, ook de actiegroepen. Maar dat is niet altijd gemakkelijk omdat burgers zich vaak op het standpunt stellen "bij twijfel of onzekerheid, niet doen". Echter, de wet laat het niet toe om een vergunning alleen vanwege maatschappelijke weerstand af te wijzen. Het ministerie geeft wel advies door te kijken naar de ingediende plannen en te beoordelen of deze acceptabel zijn. Ook kan het ministerie voorwaarden stellen aan een vergunning. Welke richtlijnen te stellen, is het zinvol de beoogde activiteit uit te voeren, welke metingen te doen etc.?

Voor nieuwe mijnbouwactiviteiten, zoals geothermie, tracht het ministerie door middel van de participatieaanpak het ontstaan van maatschappelijke weerstand zoveel mogelijk vooraf te voorkomen. Geothermie is wel een ander dossier en de sector ontwikkelt zich met vallen en opstaan. Voor deze sector is in 2016 met een traject gestart om te verkennen hoe geothermie versterkt en goed in de samenleving ingevoerd kan worden. Hoe kan er voor gezorgd worden dat de omgeving geothermie ook accepteert? Hoe kan de toepassing van deze nieuwe energiebron versneld worden? Omgevingsmanagement is heel belangrijk omdat geothermie nog een 'aaibare' mijnbouwactiviteit is. Maar er zitten ook risico's aan, net als bij gaswinning. Als er dan een keer iets fout gaat dan is die 'aaibaarheid' weg en gaat een belangrijke schakel in de energietransitie mogelijk verloren.

Toezichthouder: Staatstoezicht op de Mijnen

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft geen inhoudelijke visie op de zoutwinning en ander (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond. Zij hanteert een procedurele visie en toetst onafhankelijk van de aanvrager, het ministerie van EZK en andere overheden of een vergunningaanvraag (voor resp. de opsporing en de winning van delfstoffen zoals zout) binnen de kaders van de Mijnbouwwet past. De uitslag van de toetsing wordt vervolgens doorgegeven aan het ministerie van EZK die dit weer communiceert met de aanvrager en advies geeft over de wijze waarop de vergunning aan de wettelijke bepalingen en evt. andere voorwaarden aangepast kan worden. Aan

de hand van dat advies kan de initiatiefnemer vervolgens bij de Minister van EZK de vergunning aanvragen die deze vervolgens kan verlenen[12].

SodM houdt tevens toezicht op de zorgsystemen die mijnbouwbedrijven operationeel moeten hebben om incidenten op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu te voorkomen. Ook moet in deze zorgsystemen opgenomen zijn op welke wijze incidenten bestreden en geminimaliseerd zullen worden (het zg. beredderingsprincipe).

Expertkennis: Deltares en Veiligheidsregio Twente

Kennisinstituten als Deltares en TNO worden vaak door zowel het ministerie van EZK (als adviseur van de Minister) als de toezichthouder (SodM) om expertadvies gevraagd bij resp. het beoordelen van of adviseren over een opsporings- of winningsvergunning. Tussen het ministerie van EZK, SodM, Deltares en TNO lijkt een vorm van verwantschap te bestaan: experts spreken vaak dezelfde taal en hanteren dezelfde (denk)modellen.

De Veiligheidsregio Twente is de adviseur van de lokale overheden over de veiligheidsrisico's van bijvoorbeeld bedrijfsactiviteiten. Echter, de advisering over het dossier van het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond is nog zeer summier vanwege ontbrekende kennis en kunde op dit onderwerp.

Provinciale overheid: provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft een meer proactief standpunt ingenomen door zelf gebieden te identificeren waarin mogelijk activiteiten in de diepe ondergrond ontplooid kunnen worden. Als het gaat om het gebruik van de (diepe) ondergrond heeft de provincie zelf alleen de formele bevoegdheid over de drinkwaterwinning. Uiteraard let men daarbij ook op de eventuele interferentie van andere activiteiten in de diepe ondergrond op de drinkwaterwinning. Hoewel er in de Staten wel nuanceverschillen zijn, is er in het algemeen vrij grote eensgezindheid. De Staten staan op het standpunt dat grote terughoudendheid past bij het uitvoeren van activiteiten in de ondergrond die mogelijk op langere termijn ernstige gevolgen kunnen hebben. Dit geldt zeker voor het in de ondergrond afslaan van (niet-gebiedseigen) stoffen. Zij benadrukt dat bij activiteiten in de ondergrond voldoende waarborgen moeten worden ingebouwd om tegemoet te komen aan lokale zorgen.

Bedrijfsleven: Akzo/Nobel Salt BV

Komend jaar viert AkzoNobel dat er 100 jaar zout wordt gewonnen in Twente. Met de zoutwinning worden 3 gebruiksfuncties bediend: 1) de chemische industrie, 2) de voedingsindustrie en 3) de gladheidsbestrijding. De concessies in Twente en ook in Delfzijl zijn van groot belang voor Akzo/Nobel omdat er via oplosmijnbouw ('solution mining') en een specifieke zuiveringstechnologie ('brine purification') een zeer zuiver zout wordt geproduceerd dat wordt geleverd aan de chemische industrie. Uit het zout (NaCl) wordt chloor gewonnen dat voor de productie van o.a. plastics onmisbaar is. AkzoNobel is zelf ook chloorproducent en is dus goed in staat om aan de productspecificaties van de chloorproducenten te voldoen. AkzoNobel is daarmee een belangrijke speler in de chemische industrie, niet alleen door de levering van zout maar ook door de advisering over het gebruik ervan. Het zout dat bijvoorbeeld in Duitsland (net over de grens, dezelfde zoutlaag) wordt gewonnen en via een lange pijpleiding naar Noord-Frankrijk wordt getransporteerd, is niet van dezelfde kwaliteit als het Akzo-zout. Dat komt door de specifieke zuiveringstechnologie die AkzoNobel hanteert.

---

[12] Zie bijv. art. 6 van de Mijnbouwwet; zonder vergunning van Onze Minister is het opsporen en het winnen van delfstoffen verboden.

Tegenover het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond in Twente voor andere gebruiksfuncties staat AkzoNobel niet onwelwillend, ook al omdat de ondergrond waarschijnlijk een rol zal spelen in het vormgeven van de energietransitie. Belangrijke voorwaarde is wel dat de specifieke ondergrondsituatie ter plaatse daarvoor wel geschikt is. Voor de opslag van energie in de vorm van perslucht en/of waterstof zijn de huidige cavernes in Twente niet geschikt. De cavernes zijn te klein (tot ca. 200.000m3), hebben geen goede vorm ('een pannenkoekvorm') en liggen niet diep genoeg (ca. 500m). Ook zijn de cavernes qua ligging teveel vervlochten met bovengronds ruimtegebruik om goed ontwikkeld te kunnen worden. De cavernes in Noord-Nederland rondom Delfzijl zijn beter geschikt voor de opslag van energie; ze zijn groter (tot ca. 1 mln m3), hebben de juiste 'sigaarvorm' en liggen dieper (op ca. 1km).

Momenteel zijn 2 lege zoutcavernes onder De Marssteden in gebruik voor de opslag van gasolie. AkzoNobel heeft publiekelijk kenbaar gemaakt dat de resterende 3 cavernes – die daarvoor ook geschikt en bestemd zijn – niet in gebruik genomen zullen worden vanwege onvoldoende maatschappelijk draagvlak. Deze cavernes zijn daarvoor in technisch-geologisch opzicht wel goed geschikt. De opslag van gasolie behoort niet tot de kernactiviteiten van AkzoNobel en is het niet waard om extra maatschappelijke onrust te veroorzaken. Deze stellingname is ook ingegeven door de constatering dat veel van wat er momenteel in de Nederlandse ondergrond gepland of uitgevoerd wordt, onder een vergrootglas ligt. Er ontstaat vaak politieke druk omdat men met de kennis van nu, beslissingen in het verleden over het gebruik van de diepe ondergrond, negatief beoordeelt. Dat is een lastig gegeven voor mijnbouwbedrijven, zoals AkzoNobel. Het bedrijf vindt het echter wel begrijpelijk dat in een dichtbevolkt land, nieuwe ingrepen in de diepe ondergrond, tot gevoeligheden in de samenleving kunnen leiden. Het bedrijf erkent dat het zijn activiteiten steeds beter maatschappelijk moet weten te verantwoorden.

4.2 Hoofdonderwerp 2. Taken en verantwoordelijkheden

Gemeente Enschede

De gemeente heeft geen formele bevoegdheden in de besluitvorming over de zoutwinning (bijv. bij uitgifte van opsporings-, winnings-, en/of opslagvergunningen) of bij het aanwijzen van winningslocaties. Na de wijziging van de Mijnbouwwet op 1-1-2017 heeft de gemeente wel formeel adviesrecht bij de besluitvorming over (nieuwe) mijnbouwactiviteiten. Dit adviesrecht loopt getrapt via de provincie Overijssel. De gemeente wil haar eigen positie inzake de diepe ondergrond graag versterken en wil een meer formele rol bij beslissingen over winning van grondstoffen of andere activiteiten in de diepe ondergrond. Dat betekent dat zij haar nieuwe adviesrecht proactief invult. De gemeente verwacht dat het adviesrecht van gemeenten nog verder uitgebouwd zal worden, met name onder invloed van de aanstaande Omgevingswet. Gemeenten kunnen zelf meer proactief advies geven over de randvoorwaarden waaronder nieuwe mijnbouwactiviteiten ontplooid kunnen worden. Of het bevoegd gezag (de Minister van EZK) daar vervolgens iets mee doet, is vers twee. Zo ontstaan er twee 'regimes' als het gaat om mijnbouwactiviteiten omdat aan de randvoorwaarden van de vergunningen voor bestaande activiteiten die vallen onder de oude Mijnbouwwet, niet getornd zal worden. Voor nieuwe vergunningen kunnen – op basis van het adviesrecht – wel aanvullende voorwaarden verbonden worden die passen bij de grotere aandacht voor de maatschappelijke inbedding en veiligheid van mijnbouwactiviteiten.

Het adviesrecht betekent echter nog steeds niet dat gemeenten mijnbouwactiviteiten kunnen tegenhouden. De verschillende geledingen binnen de lokale overheid zullen hiermee moeten omgaan. Het vraagt zowel van het College als van de Raad een 'meedenkende houding', door randvoorwaarden te formuleren waarmee een beoogde activiteit beter in de lokale samenleving ingepast kan worden.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de gemeente Enschede nog geen gebruik maakt van de mogelijkheid om zelf een visie op de ondergrond te formuleren of om nadrukkelijker te sturen op de ruimtelijke ordening van de bovengrond om zo de randvoorwaarden voor het gebruik van de ondergrond mede vorm te geven[13].

Voor een vraagstuk waarvoor de gemeente geen bevoegd gezag is, blijkt het lastig te zijn om een goede rolverdeling en informatievoorziening tussen College, raad en ambtenaren vorm te geven. Het gevoel dat de Raad heeft 'overal achteraan te lopen' als het gaat om de besluitvorming over het gebruik van de diepe ondergrond, kan niet door het College en ambtenaren weggenomen worden omdat deze partijen zelf vaak ook 'op de tweede rang zitten'. Ambtenaren aanspreken op een proactieve houding, zoals door sommige raadsleden af en toe gedaan wordt, helpt niet omdat zij ook in een afhankelijke en achtergestelde positie zitten ten opzichte van het bevoegde gezag op Rijksniveau. Het zeer ongemakkelijke gevoel van de raad 'er steeds maar achteraan te lopen', wordt door College en ambtenaren gedeeld.

Maatschappelijke druk uit de lokale samenleving en informele druk door de gemeente Enschede heeft ertoe geleid dat de gasolieopslag in de lege zoutcavernes onder het bedrijventerrein De Marssteden beperkt is gebleven tot 2 cavernes. Deze druk was mede ingegeven door de lekkage van opgeslagen ruwe olie in het Duitse Amtsvenn. AkzoNobel is akkoord gegaan met deze beperking, ook vanwege het feit dat de opslag van gasolie niet tot hun kernactiviteiten behoort. Op zich heeft het Rijk nog wel de bevoegdheid om de andere 3 lege cavernes alsnog voor gasolieopslag te bestemmen. Daar is dan wel medewerking van AkzoNobel voor nodig en het bedrijf is niet genegen om dat te doen.

Het College tracht door samen met de andere gemeenten in Twente op te trekken inzake het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond, 'meer massa te maken' richting Rijk en provincie. Men wil vroegtijdiger en op structurele basis in gesprek zijn met het ministerie van EZK. Ook voor "Zwolle" (provinciehuis) wil men een (meer) serieus te nemen gesprekspartner zijn. Die wens vloeit voort uit de recente miscommunicatie over de provinciale rapportage over potentiële gebieden voor nieuwe gebruiksfuncties in de diepe ondergrond.

Gemeente Hengelo

De Hengelose Raad vindt – evenals in Enschede – dat men te vaak achter de feiten aanloopt als het om de besluitvorming gaat. Uiteraard ziet men ook dat dit een gevolg is van de Rijksbevoegdheden inzake mijnbouwactiviteiten, maar het voelt steeds weer ongemakkelijk. Daarom juicht de Raad het initiatief toe om met de Twentse gemeenten meer met elkaar op te trekken bij het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond, naast andere aandachtspunten zoals de energietransitie en nieuwe economische activiteiten in de regio. De gemeenteraad van Hengelo had van AkzoNobel een meer proactieve houding verwacht om meer en betere informatie te verstrekken rondom de lekkages. Zo heeft men zelf de raadsbezoeken aan AkzoNobel moeten agenderen om ter plekke beter geïnformeerd te worden over de bedrijfsvoering en het ontstaan en oplossen van incidenten. Die adequate informatievoorziening is nodig omdat de kennis en kunde inzake het gebruik van de diepe ondergrond bij Raad, College en ambtenaren beperkt is.

Lokale belangengroepen: Dorpsraad Boekelo en Vereniging Behoud Twekkelo

De lokale belangengroepen zien het als hun verantwoordelijkheid om het algemeen belang van de bevolking in hun dorp of buurtschap te behartigen. Zij vragen inzake het dossier van zoutwinning en ander gebruik van de diepe ondergrond (opslag van stoffen) vaak expliciet aandacht voor de belangen

[13] In de ontwerp-STRONG wordt op deze mogelijkheid gewezen.

op het gebied van leefbaarheid, landschap en lokale identiteit en cultuurhistorie. Zij zijn daarmee gesprekspartner van partijen die door hun activiteiten en/of besluiten mogelijk afbreuk kunnen doen aan deze belangen. Ze nemen daartoe deel aan diverse werkgroepen in de regio, bijvoorbeeld de werkgroep Zoutwinning Twente, en de klankbordgroep rondom AkzoNobel.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Formeel kan het ministerie van EZK nieuwe energie- en mijnbouwprojecten[14] toestaan (of afwijzen) op grond van de Mijnbouwwet. De benodigde vergunningen die door een initiatiefnemer bij de nationale, provinciale en lokale overheden aangevraagd moeten worden, kunnen geregeld worden via de Rijkscoördinatieregeling (RCR). Het ministerie heeft daarmee een coördinerende rol voor alle vergunningaanvragen waardoor het aanvraagproces gestroomlijnd wordt en de benodigde vergunningen bij de juiste instantie worden aangevraagd. Na het verkrijgen van de benodigde vergunningen wordt door middel van een Rijksinpassingsplan vigerende bestemmingsplan aangepast om het beoogde mijnbouwproject, mogelijk te maken. Het ministerie van EZK heeft per 1-1-2017 de mogelijkheden voor lokale en regionale partijen verruimd om beter in het proces te betrokken te zijn, zonder daarbij aan de formele bevoegdheidsverdeling te tornen. Met de wijziging van de Mijnbouwwet is het adviesrecht van de decentrale overheden formeel geregeld. Het ministerie streeft daarnaast in toenemende mate naar meer rolzuiverheid, zeker als het gaat om de rol van SodM dat van het ministerie een zuiver toetsende rol moet spelen en niet op de stoel van het bedrijfsleven mag gaan zitten.

Het ministerie erkent de groeiende maatschappelijke aandacht (soms onrust) voor nieuwe activiteiten in de diepe ondergrond. Men komt daaraan tegemoet door de rapportages zoveel mogelijk te publiceren en niet te wachten op (WOB-)verzoeken. De indirecte manier van communiceren leverde namelijk teveel nadelen op omdat men denkt vaak meteen denkt dat er iets achtergehouden wordt. De WOB-verzoeken die werden ingediend waren volgens het ministerie een te zwaar administratief middel om informatie verstrekt te krijgen.

Het ministerie past sinds begin 2016 actief omgevingsmanagement toe bij het begeleiden van initiatieven voor energie- en/of mijnbouwactiviteiten. Daarmee beoogt het ministerie om een aangemeld initiatief breder te bekijken dan alleen de gebruikelijke technische, financiële en milieuaspecten. Als zich een initiatief aandient voor een bepaalde activiteit in een bepaalde gebied, dan neemt het ministerie van EZK als bevoegd gezag tegenwoordig eerst contact op met lokale en provinciale overheden, alvorens de formele procedures op te starten. Samen met de decentrale overheden wordt onderzocht wat de situatie ter plaatse is. Welke mogelijkheden zijn er om het initiatief verder in procedure te brengen? Welke problematieken leven er in het gebied die mogelijk van invloed zijn op het beoogde initiatief? Met deze processtap wordt de formele procedure voor het initiatief als ware even stopgezet, om tijd in te ruimen voor het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak van Rijk en regio. Daarmee tracht het ministerie te voorkomen dat decentrale overheden, en dan met name de gemeenten, in "het vacuüm" tussen het bevoegd gezag op Rijksniveau en de initiatiefnemer terechtkomen. Door als overheden gezamenlijk de kaders voor een initiatief te formuleren, wordt beoogd sneller duidelijkheid te creëren voor zowel de initiatiefnemer als de lokale samenleving. Het ministerie doet momenteel ervaring met deze werkwijze op in drie pilots[15], waarin zijzelf als procesmanager optreedt, of dit uitbesteed aan derden. De betrokkenheid van het ministerie

[14] Zoutwinning wordt qua aanpak gelijkgeschakeld met de winning van fossiele brandstoffen, zoals olie en gas.
[15] Het gaat om gaswinning Ternaard, windpark op zee Hollandse Kust Zuid en windpark op land Zeewolde windpark.

blijft groot tot en met de besluitvorming over het Voorkeursalternatief; daarna ligt het zwaartepunt van het omgevingsmanagement bij de initiatiefnemer van het energie- en/of mijnbouwproject.

Met het aantreden van het nieuwe kabinet is het klimaatbeleid toegevoegd aan het ministerie van EZK. Energie- en klimaatbeleid zijn nu verenigd in één ministerie dat ook een belangrijke rol speelt in de uitvoering van het Energieakkoord. Elke regio wordt daarin geacht een zg. Regionale Energiestrategie (RES) te formuleren[16]. Daarmee kan (zal) meer nadruk komen te liggen op energieprojecten (energietransitie) en zo ook op het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond (geothermie, energieopslag, etc.).

Provinciale overheden: provincie Overijssel

De Staten van Overijssel zien het als hun verantwoordelijkheid om de onrust die ontstaat rond activiteiten in de ondergrond serieus te nemen en ervoor te zorgen dat deze ook door het bedrijfsleven, het ministerie en de toezichthouder serieus worden genomen. De Staten vinden daarom dat lokale en regionale overheden meer zeggenschap zouden moeten krijgen over de ondergrond en beter betrokken moeten worden bij activiteiten in de ondergrond. Ook zijn ze van mening dat SodM meer zou moeten inspelen op de maatschappelijke onrust die er is en een meer procesmatige rol zou moeten spelen. Men vindt dat het ministerie van EZK een meer procesmatige rol zou moeten spelen in het bij elkaar brengen van het bedrijfsleven en andere overheden. Tevens pakt de provincie zelf een meer proactieve rol door gebieden te identificeren waarin mogelijk activiteiten in de diepe ondergrond ontplooid kunnen worden. Over de status van de geïdentificeerde gebieden is veel verwarring en ongerustheid gerezen bij enkele gemeenten in Overijssel. Zij waren niet betrokken bij het achterliggende onderzoek en werden ook niet vooraf geïnformeerd door de provincie. Dat leidde tot onbegrip en boosheid.

Toezichthouder: SodM

Tot voor kort richtte het SodM zich vooral op de toezichts- en kwaliteitssystemen van de mijnbouwbedrijven zelf voor het uitvoeren van hun toezichtstaken. Maar door de incidenten van de afgelopen jaren (niet alleen in Twente) en de politieke druk die daaruit volgde, is SodM nu zelf meer direct haar toezichthoudende taken gaan invullen. Daardoor is SodM sterk in omvang en capaciteit gegroeid. SodM is dichter op de mijnbouwbedrijven gaan zitten om strakker en onafhankelijker toezicht te houden in plaats van de 'meedenkende houding' die men voorheen aannam. Er lijkt sprake te zijn van een 'golfbeweging' in de opstelling van SodM naar bedrijven en hun omgeving toe; de nadruk op resp. meedenken en (strak) handhaven wisselen elkaar in de tijd af. Zowel meedenken als handhaven hebben voor- en nadelen voor de betrokken gemeenten. Het voordeel van een meedenkende houding is dat SodM vaak meer en dieper inzicht krijgt in de bedrijfsactiviteiten. Als nadeel geldt dat men zich wellicht iets minder kritisch opstelt als gaat om het inschatten van mogelijke risico's. Bij de handhavende houding liggen voor- en nadeel precies andersom.

De veranderende houding van SodM is merkbaar voor (overheids)partijen in de regio omdat zij nu meer aanspreekbaar is voor hen, o.a. in de recente informatiebijeenkomsten over de incidenten in de zoutwinning door Akzo/Nobel. Deze bijeenkomsten worden door de andere respondenten positief beoordeeld, alle vragen zijn aan bod gekomen en adequaat en open door SodM beantwoord.

De relatie tussen SodM en het ministerie van EZK is de laatste jaren wat afstandelijker geworden, onder invloed van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over de gaswinning in Groningen (2013). Daarin stond dat SodM zich meer onafhankelijk moet opstellen ten opzichte van

[16] Zie voor de regionale energiestrategie van West-Brabant: http://www.energietransitiewb.nl/.

het ministerie van EZK. Dus er is een striktere scheiding aangebracht in de rollen om de indruk dat deze organisaties met elkaar verweven zijn, weg te nemen. Advisering over vergunningverlening (ministerie van EZK) is gescheiden van toezicht (SodM). Het toezicht is daarmee meer op afstand geplaatst van zowel het ministerie van EZK als het bedrijfsleven dan voorheen het geval was.

Bedrijfsleven: Akzo/Nobel Salt.

Akzo/Nobel ziet als zijn taak om de zoutwinning in Twente op een maatschappelijk verantwoorde en economisch rendabele manier uit te voeren. De General Manager Salt van AkzoNobel fungeert als bestuurder (de functionele rol in het kader van de Mijnbouwwet) en is daarmee het aanspreekpunt voor het ministerie van EZK en het SodM. De director MDC (Mining, Development and Compliance) biedt technische ondersteuning aan de general manager en aan de locatiedirecteuren in Hengelo en Delfzijl.

Het bedrijf voelt zich (nog steeds) verwant met Hengelo en de regio Twente. Men biedt aan ca. 400 mensen werkgelegenheid en zorgt indirect nog eens voor ca. 1.200 arbeidsplaatsen. Het bedrijf sponsort allerlei activiteiten in de regio. Ook levert het bedrijf restwarmte die men van afvalbedrijf Twence geleverd krijgt, weer door (om niet) aan het warmtenet van Hengelo.

AkzoNobel is de laatste jaren geconfronteerd geweest met verschillende lekkages bij de productie en het transport van zout(water). Het melden van lekkages valt onder verantwoordelijkheid van de locatiedirecteur. Hij staat in directe verbinding met de bestuurders in de betrokken gemeenten en de provincie. Het concreet aanpakken van lekkages is de verantwoordelijkheid van de HSE-manager (Health, Safety and Environment) die de operationele contacten met de omgeving, zoals de lokale overheid, verzorgt. Het bedrijf ziet het als zijn verantwoordelijkheid om de oorzaken van deze lekkages zo snel mogelijk op te sporen en investeringen te doen om de gevolgen weg te nemen en nieuwe lekkages in de toekomst te voorkomen.

De horizontale lekkages in de transportleidingen (ca. 170km leiding in de regio) zijn (achteraf bezien) veroorzaakt doordat de kwaliteit van enkele transportbuizen minder was dan verwacht. Met name in de bochten en de koppelstukken (T-stukken) van de leidingen trad eerder dan verwacht mocht worden (op grond van het inspectieplan) corrosie op waardoor lekkages konden ontstaan. AkzoNobel heeft toen correctief onderhoud gepleegd om de oorzaken van de lekkages, weg te nemen. Om te voorkomen dat er in de toekomst opnieuw horizontale lekkages kunnen optreden heeft AkzoNobel een nieuwe ‘in line’ inspectiemethode ingevoerd. Daarmee kunnen de transportbuizen van binnenuit preventief onderzocht worden en kan er onderhoud gepleegd worden voordat er lekkages op zullen treden. De verontreinigingen op maaiveld en in de bodem (ondiepe ondergrond) zijn door AkzoNobel opgeruimd.

De verticale lekkages die ontstaan zijn in de productie van zout hebben betrekking op het weglekken van het zg. ‘oliedakje’ waarmee een zoutcaverne wordt afgesloten van zijn omgeving (olie ‘drijft’ op het zoute water in de caverne en sluit deze zo af). Deze lekkages zijn niet opgetreden bij zg. actieve boringen, maar bij het opnieuw in gebruik nemen van boringen die tijdelijk niet gebruikt werden. Deze inactieve boringen worden dan benut voor de retourstromen van ‘slurry’ en/of brak water. De lekkage bij boorput 335 leidde tot inspectie van andere boorputten. Daarin kwam aan het licht dat in er in een bepaalde periode in het verleden zaken misgegaan zijn. Er zijn materialen en technieken gebruikt die van onvoldoende kwaliteit zijn gebleken, met name op de koppelstukken tussen de buizen. Er is voor gekozen om de verontreinigingen die de verticale lekkages in de diepe ondergrond hebben veroorzaakt te laten zitten omdat ze ‘opgesloten zitten’ in de diepere aardlagen. Pogingen om deze verontreinigingen toch op te ruimen zouden waarschijnlijk meer risico’s op verspreiding geven.

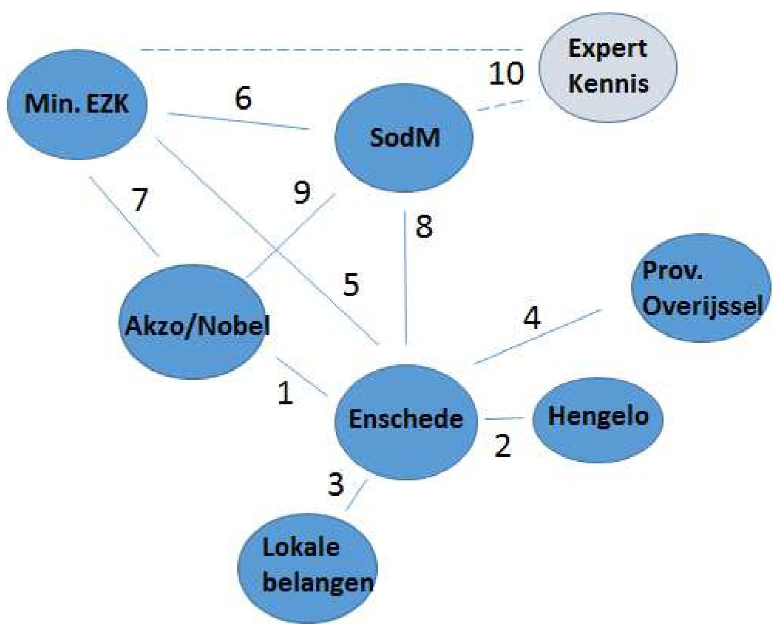
Expertkennis: Deltares en Veiligheidsregio Twente

Deltares heeft als onafhankelijk kennisinstituut op verzoek van SodM een second opinion onderzoek uitgevoerd over de studie van adviesbureau ERM voor AkzoNobel inzake de verontreiniging bij boorput 335. In het second opinion rapport gaat Deltares in op onvolkomenheden in de ERM-studie op het gebied van de grondwaterstroming en de aannames over de opbouw van de ondergrond ter plaatse, de gevolgen van de weggelekte diesel en de eventueel opgeloste bestanddelen daarvan en de voorstellen over het monitoringnetwerk.

De kerntaak van de Veiligheidsregio Twente (VR-T) is risico- en crisisbeheersing in de regio. De VR-T houdt zich bezig met de vragen hoe incidenten voorkomen en hoe de gevolgen beperkt kunnen worden. De ondergrondse dossiers zijn voor VR-T nogal lastig omdat kennis en expertise veelal ontbreekt. Daarom zijn ze voornamelijk bezig met het mobiliseren van kennis. Een bestuurlijke opdracht is belangrijk om zich structureel met deze dossiers bezig te kunnen houden. VR-T verkent momenteel hoe zij een bijdrage kan leveren en wat het bestuur van hen verwacht. Het bestuur zijn alle burgemeesters van de 14 gemeenten.

4.3 Hoofdonderwerp 3. Onderlinge relaties

De onderlinge relaties in het actorennetwerk rondom de zoutwinning en andere (toekomstige) gebruiksfuncties in de diepe ondergrond, zijn in eerste aanleg beschreven vanuit het perspectief van de lokale overheid, met name de gemeente Enschede als opdrachtgever en in mindere mate voor de gemeente Hengelo).



Figuur 3. De benoemde relaties in het actorennetwerk.

In het volgende deel van deze rapportage worden de 10 bovenstaande relaties beschreven aan de hand van de informatie die met de diepte-interviews is verkregen. Relatie 10 is gearceerd weergegeven omdat deze relatie slechts zijdelings in de interviews aan de orde is gesteld.

Relatie	Tussen de kernactoren
1	Gemeente Enschede en Akzo/Nobel
2	Gemeente Enschede en gemeente Hengelo
3	Gemeente Enschede en lokale belangengroepen
4	Gemeente Enschede en provincie Overijssel
5	Gemeente Enschede en het ministerie van EZK
6	Ministerie van EZK en SodM
7	Akzo/Nobel en het ministerie van EZK
8	Gemeente Enschede en SodM
9	AkzoNobel en SodM
10	De instituten voor expertkennis en SodM

Tabel 2. Overzicht van beschreven relaties in het actorennetwerk.

Voorafgaand aan beschrijving van de relaties in het schema, wordt kort ingegaan op de relaties binnen de gemeente Enschede, met betrekking tot de verhoudingen met Akzo/Nobel.

Relaties binnen de gemeente Enschede: College, Raad en ambtelijk apparaat.

Het is voor de Raad lastig om zicht te krijgen op de interacties tussen de verschillende actoren in het netwerk. De belangrijkste relatie van de gemeente Enschede met AkzoNobel loopt tussen de betreffende portefeuillehouder en het bedrijf. Vervolgens moet de portefeuillehouder de Raad informeren. En daarvoor worden de betreffende ambtenaren gevraagd de juiste informatie aan te leveren, al dan niet via vragen aan bijvoorbeeld het ministerie, SodM en kennisinstituten. Om de goede vragen te kunnen stellen en de antwoorden in de juiste context te plaatsen moeten Raadsleden deze complexe materie goed eigen maken. De indirecte relatie die de Raad heeft met AkzoNobel – via de portefeuillehouder – wordt problematisch als er incidenten optreden waar zij door de lokale samenleving en media op worden aangesproken. Dan wil men het naadje van de kous weten. Als het gevoel ontstaat dat niet alles gedeeld wordt, leidt dat ertoe dat Raadsleden zelf op zoek gaan naar antwoorden. Men wil bijvoorbeeld meer inzicht in de relaties tussen AkzoNobel met SodM en het ministerie van EZK. Het blijkt voor Raadsleden belangrijk te zijn zichzelf ook direct door met AkzoNobel en SodM te laten informeren in gesprek te gaan over de incidenten, de oorzaken, gevolgen en oplossingen. Raadsleden geven aan de behoefte te hebben om over meer instrumenten te beschikken om het dossier te doorgronden, met AkzoNobel in gesprek te gaan en tevens adequaat verantwoording te kunnen geven aan de lokale samenleving. Vandaar ook dat de informatiebijeenkomsten met SodM positief worden beoordeeld.

Relatie 1: Gemeente Enschede – Akzo/Nobel

De relatie tussen de stad Enschede en Akzo/Nobel is de laatste jaren minder hecht geworden. Van oudsher was AkzoNobel goed ingebed in de regio en in de Enschedese samenleving. In de lokale perceptie heeft AkzoNobel zich ontwikkeld van een Twents bedrijf naar een internationaal opererende multinational, bijvoorbeeld door het verplaatsen van het hoofdkantoor naar Amsterdam. AkzoNobel werd gezien als een sociaal bedrijf dat sterk bijdroeg aan werkgelegenheid en aan voorzieningen in de regio. Het bedrijf heeft in de perceptie van de lokale samenleving stukje bij beetje meer afstand genomen van zijn 'Twentse roots'. Daardoor is de fysieke afstand tussen de stad en het bedrijf in de ogen van velen groter geworden en is de onderlinge betrokkenheid minder hecht geworden.

Een groeiende afstand tussen AkzoNobel en de lokale samenleving wordt minder gevoeld cq. waargenomen in Hengelo. Het bedrijf is van oudsher meer verbonden geweest met Hengelo dan met

Enschede en lijkt wat beter in het Hengelose DNA verankerd te zijn. Daardoor lijken zowel College als Raad in Hengelo wat minder kritisch tegenover AkzoNobel te staan dan in Enschede het geval is. Maar ook in Hengelo hebben de incidenten van de laatste jaren en de matige communicatie daarover, het imago van Akzo/Nobel geen goed gedaan.

Het blijkt voor de lokale overheden lastig te zijn om AkzoNobel te controleren. Voorheen werd de informatievoorziening door het bedrijf wel vertrouwd, maar dat vertrouwen is deels weg. De informatie die het bedrijf nu deelt over bijvoorbeeld de risicomatrix en de monitoringaanpak voor de cavernes klinkt degelijk maar is niet te controleren. Het huidige waarschuwingssysteem is te gedetailleerd; nu lijkt het erop alsof elke gelekte liter water wordt gemeld en dat is ook weer niet nodig.

De communicatie tussen beiden gemeenten en AkzoNobel laat de laatste jaren een golfbeweging zien. Voorafgaand aan de reeks incidenten werd de communicatie als adequaat gezien. Tijdens de opeenstapeling van ontwikkelingen (de mogelijke stabilisatie van cavernes met vliegas, gasolieopslag in lege cavernes) en incidenten (horizontale en verticale lekkages) in een betrekkelijk kort tijdsbestek was er een periode van minder intensief contact. Het bedrijf leek zich ‘op zichzelf terug te trekken’ en slechts summier over de oorzaken en aanpak van bijvoorbeeld de lekkages te communiceren. De laatste tijd is de communicatie met beide gemeenten weer verbeterd. Volgens beide gemeenten is een duidelijke verandering zichtbaar en lijkt het bedrijf weer beter ‘bereikbaar’ voor het lokale bestuur. Tegelijkertijd leidt dit niet automatisch tot herstel van vertrouwen.

Met name in Enschede leeft het idee dat er betere waarborgen voor de toekomst moeten worden afgesproken, om te voorkomen met lege handen te zitten in geval Akzo/Nobel van de hand gedaan wordt. De regio en dus ook de ondergrond moet leefbaar blijven, ook voor toekomstige generaties.

Relatie 2. Gemeente Enschede – Gemeente Hengelo

Er is een verschil in mate van ongerustheid over de zoutwinning door AkzoNobel en aanpalende ondergronddossiers. Er is weinig ongerustheid bij de Hengelose raad over de zoutwinning door AkzoNobel omdat het bedrijf een onderdeel van de Hengelose cultuur vormt. En dat is in Enschede minder het geval. Enschede heeft naast de winning van zout ook te maken met gasolieopslag in lege cavernes onder De Marssteden en dat heeft Hengelo niet. Ook in de Hengelose politiek speelt AkzoNobel eigenlijk nauwelijks een rol. De behoefte om meer invloed op AkzoNobel te hebben is niet groot. Ook al omdat nieuwe concessies voor zoutwinning buiten het Hengelose grondgebied liggen. Alleen de monitoring van oude cavernes is ook voor de gemeente Hengelo een aandachtspunt. Ondanks de verschillen in beleving ten aanzien van het Akzo-zoutdossier is de communicatie tussen Hengelo en Enschede goed te noemen.

Kennis en kunde inzake het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond gebruik is beperkt aanwezig in beide gemeenten. Ook wordt het gevoel gedeeld dat de lokale besluitvorming achter de feiten aanloopt. Het is nodig om elkaar te informeren, en ook de provincie Overijssel moet daarin meegenomen worden. Er is wel eens contact tussen raadsleden van Hengelo en Enschede. Die contacten lopen via de lokale fracties. In beide Raden is het uitgangspunt om als fracties samen op te trekken, over partijgrenzen heen, en er geen politieke zaak van te maken. In welke mate er contact is op ambtelijk niveau is niet duidelijk. Hetzelfde geldt voor contacten tussen beide gemeentebesturen.

Relatie 3. Gemeente Enschede – lokale belangengroepen

De relaties tussen de gemeente Enschede en de lokale belangengroepen laten een gemengd beeld zien. De dorpsraad Boekelo een goede band heeft met de gemeente Enschede. De lijntjes met de

gemeente zijn kort doordat Boekelo valt onder stadsdeel Enschede West. Daarnaast wordt de dorpsraad direct gekozen bij de gemeenteraadsverkiezingen waardoor de dorpsraad een formeel karakter kent. Mede hierdoor verloopt de informatieverstrekking vanuit de gemeente gemakkelijk. Bovendien zorgt het formele karakter van de dorpsraad dat de gemeente de dorpsraad 'serieus' neemt. De dorpsraad zoekt geen direct contact met het ministerie, SodM en/of de provincie en benut de contacten met de gemeente om aan informatie te komen.

De Vereniging Behoud Twekkelo zou graag een betere samenwerking met de gemeente tot stand willen brengen. De Vereniging heeft eens een brief geschreven aan het ministerie geschreven met aan de gemeente de vraag om deze mede te ondertekenen. De gemeente weigerde dat, om onduidelijke redenen. De Vereniging vermoedt politieke motieven. Men beschouwt zich als een kleine partij in het gehele zoutwinningsvraagstuk, maar wel een partij die met de meeste gevolgen daarvan wordt geconfronteerd. Het verzoek om de gasolieopslag te beëindigen, loopt stuk op het nationale belang van de strategische olieopslag en ook het gemeentebestuur kan daarin niets betekenen.

De onderlinge relaties zijn niet zonder problemen. De dorpsraad (Boekelo) is meer gefocust op wat gebeurt in het dorp en Verenging Behoud Twekkelo richt zich meer op het (buiten)gebied. Als kleine partijen van vrijwilligers is het niet mogelijk om veel tijd aan het vraagstuk besteden. Men staat open voor alle opties om samen te werken en invloed uit te oefenen. Bijvoorbeeld als vertegenwoordigers van het gebied in de stuurgroep diepere ondergrond. Momenteel is de gemeente daarin vertegenwoordigd en de lokale belangengroepen zien zichzelf als zinvolle aanvulling daarop. Daarnaast is de relatie tussen de lokale belangengroepen en individuele landeigenaren ook gecompliceerd omdat de laatsten vanwege de vergoeding die AkzoNobel biedt, toch wat eerder genegen zijn om het bedrijf terwille te zijn bij het uitvoeren van nieuwe boringen voor de zoutproductie. Dat maakt het lastiger om in een gebied met één stem met AkzoNobel te spreken.

Naar aanleiding van het ontstane zinkgat in 1991 is toen een werkgroep Bodemdaling ingesteld. Deze is later omgevormd tot de strategische werkgroep Zoutwinning Twente waarin naast de lokale overheden en de provincie, het ministerie van EZK en SodM zitting hebben. De beide lokale belangengroepen nemen deel aan de door AkzoNobel opgericht klankbordgroep Omwonenden, naast ondernemersvereniging De Marssteden. Daarmee laat AkzoNobel volgens de lokale belangengroepen zien dat het bedrijf de inbreng van de lokale belangen serieus neemt.

Relatie 4. Gemeente Enschede – provincie Overijssel

De Staten van Overijssel zien zichzelf als een belangrijke verbindende schakel tussen het lokale en het nationale beleid. Zij manifesteert zich meer en meer op ondergronddossiers en onderhoudt actief relaties met leden van de Tweede Kamer. Ook activeert ze – als ze daar aanleiding toe ziet – Gedeputeerde Staten om actie te ondernemen. Statenleden onderhouden zelf contacten met lokale partijen en het bedrijfsleven om zich te laten informeren over de ondergronddossiers.

De relatie tussen de gemeente Enschede en de provincie Overijssel inzake het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond is echter – althans op politiek-bestuurlijk niveau – bekoeld geraakt. Vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt is de communicatie door de provincie naar de gemeente Enschede over de provinciale verkenning naar potentiële gebruiksfuncties in de diepe ondergrond, als ontoereikend gekwalificeerd. De gemeente heeft door de wijze van communiceren het gevoel gekregen dat er vooral over en niet met hen wordt gesproken over het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond. Dat gevoel wordt gedeeld door andere gemeenten die zich overvallen voelen door de verkennende studie van de provincie en de geest daarvan. Het lijkt erop alsof 'de provincie proactief bodemlocaties in de aanbieding doet'.

Deze gang van zaken versterkt de wens tot samenwerking tussen de Twentse gemeenten, o.a. als het gaat om het gebruik van de diepe ondergrond. De gemeente Enschede probeert haar positie te versterken door te investeren in bovenlokale netwerken met gelijkgestemde gemeenten, met name in de Twentse regio. De gemeenten organiseren gezamenlijk expertbijeenkomsten op uiteenlopende onderwerpen om zo raadsleden, burgers en lokale instanties beter te informeren over nieuwe thema's en ontwikkelingen. Het gezamenlijk optrekken van de Twentse gemeenten moet ervoor zorgen dat zij (meer) als volwaardige gesprekspartner worden gezien, voor zowel Rijk (ministerie van EZK) als de provincie Overijssel inzake het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond. Bijvoorbeeld in het kader van de energietransitie is het handig om samen kansen en knelpunten in de diepe ondergrond te verkennen omdat deze daarin waarschijnlijk wel een rol zal gaan spelen. Deze ontwikkelingen kunnen de economische activiteiten in de regio aanzwengelen.

Relatie 5. Gemeente Enschede – Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Vanwege de ontwikkelingen en incidenten van de laatste jaren heeft de gemeente Enschede meer moeten investeren in de relatie met het ministerie van EZK. Ze vraagt van het ministerie van EZK om beter en eerder geïnformeerd te worden als er ontwikkelingen spelen. Zij benadert ook steeds vaker zelf proactief de Tweede Kamer via partijpolitieke lijnen. Dit gegeven wordt door het ministerie van EZK als lastig ervaren omdat het beantwoorden van Tweede Kamer-vragen de communicatie met de betrokken lokale partijen die vaak al gaande is, meteen overschaduwt. Als bijvoorbeeld worden de afvalwaterinjecties gegeven. Het ministerie was bezig om de vragen van actiegroepen over dit vraagstuk te zelf beantwoorden. Toen de communicatie over dit dossier bijna was afgerond, werd plotseling alle communicatie afgebroken vanwege de prioriteit om eerst Tweede Kamervragen te beantwoorden. Uiteindelijk wordt dit dan toch weer een politieke zaak.

Het Ministerie van EZ wil graag de onderlinge relaties versterken. Men onderschrijft de noodzaak en het belang van betere relaties met lokale en regionale spelers, zowel publieke, private als maatschappelijke actoren. Het ministerie zoekt de interactie meer op door vaker aan te schuiven bij lokale of regionale bijeenkomsten. Tegelijkertijd is dat nog onwennig en blijft het nog zoeken naar de wijze waarop het ministerie deze interactie op een goede wijze kan invullen. Dat gaat niet vanzelf. En regelmatig heeft het ministerie het gevoel dat hun inspanningen op dit punt niet worden (h)erkend. Volgens het ministerie is het gemeenten vaak niet duidelijk dat men mijnbouwactiviteiten niet kan tegenhouden als deze aan de wettelijke vereisten voldoen. Als een gemeente geen mijnbouwactiviteiten wil toestaan maar het mag wettelijk gezien wel, dan kan het ministerie alleen nog randvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld over de omgang met evt. schade. Het ministerie geeft advies over de ingediende plannen (aan de vergunningverlener, de Minister) en bekijken of ze acceptabel zijn. Men kan voorwaarden stellen aan een vergunning. Welke richtlijnen te stellen, is het zinvol dat te doen, welke metingen te doen etc.

Als er weerstand is, dan is het aan het ministerie om het bedrijf om tafel te gaan met het advies in de hand, en hen te wijzen op de gevoeligheden die in de regio spelen. Het ministerie kan het vergunning-aanvragende bedrijf aansporen om in gesprek te gaan met de omgeving.

Het ministerie (h)erkent dat de afstand tussen het lokale niveau en henzelf als groot wordt ervaren. Om daaraan tegemoet te komen is men begonnen om het omgevingsmanagement beter vorm en inhoud te geven. De waargenomen onbereikbaarheid is begrijpelijk want als de lokale bevolking of belangengroepen vragen hebben, kijken ze toch eerst naar hun gemeente voor antwoorden, en niet naar het ministerie. Maar voor het gebruik van de diepe ondergrond zou dat wel moeten. Het is de lokale partijen niet duidelijk dat het ministerie altijd bereid is tot een gesprek. Maar de drempel is nogal te groot en dat kan ook aan het ministerie zelf liggen. Misschien moet men – zo geven

betrokkenen zelf aan – eerder, ‘meer aan de voorkant van het proces’ informatieavonden opzetten, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat de besluiten al genomen zijn.

Relatie 6. Ministerie van EZK – SodM

In het OVV rapport over de gang van zaken bij de gaswinning in Groningen (2013) stond de aanbeveling dat SodM zich meer onafhankelijk moet positioneren ten opzichte van het ministerie van EZK. Deze aanbeveling is overgenomen in een strikte(re) scheiding tussen de rollen toezicht en advisering. Het gevolg is dat het ministerie minder de laatste jaren interactie heeft met het SodM. SodM heeft een veranderingsproces doorgemaakt; het is in omvang uitgebreid en heeft meer controle over hun eigen budget.

Er is een aantal keer vanuit de regio Twente geprobeerd om informatieavonden te plannen voor de gemeenteraden waarin het ministerie van EZK samen met SodM aanwezig zouden zijn. Het ministerie had dit graag gedaan maar SodM gaf aan dat zij dat liever niet wilde. Dat geeft aan dat ze de rolscheiding zuiver wil houden, en niet graag met samen optrekt met het ministerie. Het ministerie van EZK heeft toch ook de rol om informatie te geven over het beoogde initiatief van de vergunningaanvrager, en dat strookt niet met de rol van toezichthouder.

Relatie 7. Ministerie van EZK – AkzoNobel

De relaties tussen het ministerie en AkzoNobel verlopen langs de formele procedures van de Mijnbouwwet. Een initiatiefnemer kan in een bepaald gebied een concessie aanvragen om daar in de toekomst mijnbouwactiviteiten te ontplooien. Vervolgens kan de initiatiefnemer een opsporingsvergunning aanvragen. Over deze aanvraag brengt het ministerie van EZK advies uit aan de Minister, na het consulteren van SodM en kennisinstituten zoals TNO. Als de Minister de opsporingsvergunning verleend en de beoogde delfstoffen worden aangetroffen (zout bijvoorbeeld), kan de initiatiefnemer vervolgens een winningsvergunning aanvragen, die volgens dezelfde procedure, en met een advies aan de Minister wordt voorgelegd. In geval een initiatiefnemer stoffen wil opslaan in de diepe ondergrond kan volgens dezelfde procedure een opslagvergunning aangevraagd worden.

Het ministerie behartigt de belangen van de Nederlandse (mijnbouw)industrie en dus altijd nagaan onder welke voorwaarden een beoogde activiteit doorgang kan vinden. In dat opzicht kan het ministerie door de striktere rolscheiding tussen hen en SodM deze belangenbehartiging ten behoeve van het bedrijfsleven, beter uitvoeren.

Relatie 8. Gemeente Enschede – SodM

Vanwege de ontwikkelingen en incidenten van de laatste jaren heeft de gemeente Enschede meer moeten investeren in de relatie met het SodM. Het vroeg nogal wat inspanningen om SodM bereid te vinden om aan de beoogde informatiebijeenkomsten deel te nemen en in gesprek te gaan met raadsleden en vertegenwoordigers van lokale belangen. Het is duidelijk dat de toezichthouder nog niet gewend zijn de regio in te trekken. Als SodM breder wil gaan toetsen dan alleen volgens de formele criteria nodig zou zijn, dan zou men ook de (lokale) veiligheidssituatie in ogenschouw moeten nemen, dan zal men bereid en in staat moeten zijn zich meer de regio in te begeven.

Relatie 9. AkzoNobel – SodM

De relatie tussen AkzoNobel en SodM is onder invloed van de herpositionering van de toezichthouder afstandelijker en zakelijker geworden. SodM is minder bereid om met het bedrijf mee te denken en suggesties te doen over hoe iets aan te pakken. SodM toetst nu scherper aan de regels (‘compliance

driven') en dat vraagt aanpassingen in de cultuur en werkprocessen bij AkzoNobel. De interne bedrijfsprocessen zijn opnieuw geijkt aan de eisen die door een meer kritische maatschappij aan het bedrijf gesteld worden. SodM weerspiegelt die kritische houding in zijn toezichthoudende rol.

De relatie tussen AkzoNobel en SodM is momenteel vooral gekleurd door de onder verscherpt toezichtstelling die in 2016 is ingegaan. Volgens de gemeente Enschede heeft dit ambigue gevolgen. Enerzijds heeft het geleid tot meer aandacht en gevoel van urgentie bij AkzoNobel om de oorzaken van de ontstane problemen aan te pakken. Tevens laat SodM zien dat zij haar toezichthoudende taak (meer) serieus neemt. Anderzijds ontstaat het beeld dat het toezicht enige tijd te wensen heeft overgelaten en dat werkt meer maatschappelijke onrust in de hand. De gemeente Enschede is niet betrokken geweest bij de oordeelsvorming door SodM inzake de onder verscherpt toezichtstelling waardoor het gevoel versterkt wordt dat er (opnieuw) voornamelijk óver en niet mét de gemeente wordt gesproken.

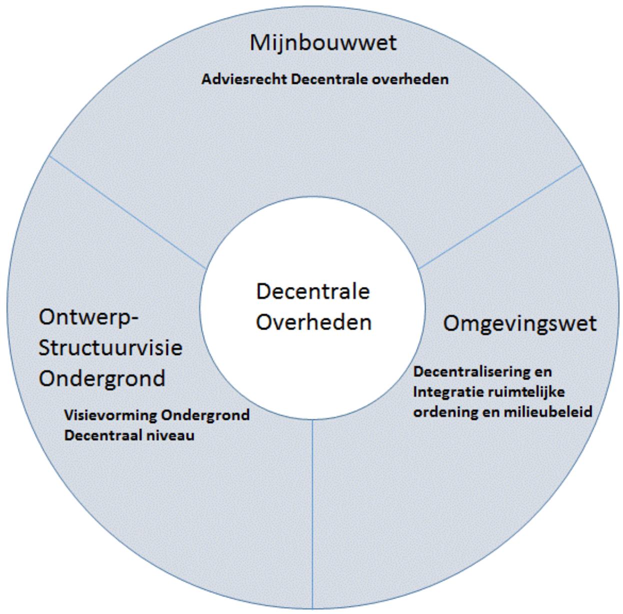
Naast de onder verscherpt toezichtstelling is het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek begonnen naar de vraag of er zich rond de recente lekkages strafbare feiten hebben voorgedaan. Over dit onderzoek worden door de respondenten geen uitspraken gedaan.

Relatie 10. SodM - Expertkennis: Deltares en TNO

Deltares is beschikbaar voor SodM voor het uitvoeren van second opinion onderzoek, bijvoorbeeld over het advies voor de aanpak van de bodemverontreiniging bij boorput 335. TNO-AGE verzorgt voor SodM het expertonderzoek inzake het toetsen van nieuwe winningsplannen, bijvoorbeeld voor Ganzebos fase II en III.

Hoofdstuk 5. Analyse van het nationale beleidskader

Het nationale beleidskader voor het (toekomstig) gebruik van de diepe ondergrond wordt gevormd door de Mijnbouwwet (ministerie van EZK), de aanstaande Omgevingswet (ministerie van BZK) en de Ontwerp-Structuurvisie Ondergrond (ministerie van I&W). in alle drie de beleidskaders zijn trends waar te nemen die de mogelijkheden voor decentrale overheden om de besluitvorming te beïnvloeden, (mogelijk) kunnen verruimen. Deze trends zijn als volgt bijeen gebracht en verbeeld:



Figuur 4. Relevante trends in het nationale beleidskader voor decentrale overheden.

Hieronder worden alle drie beleidskader kort besproken, waarbij aangegeven wordt waar zij aanknopingspunten bieden voor decentrale overheden om de besluitvorming te beïnvloeden.

5.1 Mijnbouwwet

Het juridisch kader voor mijnbouwactiviteiten is grotendeels geregeld in de Mijnbouwwet. Deze wet geeft het ministerie van EZK de mogelijkheden om mijnbouwactiviteiten toe te staan en te reguleren. Het Rijk heeft daarmee het belangrijkste instrumentarium in handen. Het belang van de veiligheid voor burgers wordt expliciet en structureel meegenomen in het besluitvormingsproces en decentrale overheden krijgen een actieve rol in de besluitvorming; niet alleen rond de gaswinning, maar bij alle vormen van opsporing en winning van delfstoffen, aardwarmte en het opslaan van stoffen. Dit adviesrecht beschreven zoals dat is uitgewerkt in het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet en in het voorstel voor aanpassing van het Besluit omgevingsrecht (Bor), op grond van de Wabo.

In de recente wijziging van de Mijnbouwwet (per 1-1-2017) is adviesrecht door provincies en gemeenten over voorgenomen mijnbouwactiviteiten formeel vastgelegd. Het gaat om:

- Vergunningaanvragen voor opsporing, winning of opslag worden door de minister van Economische Zaken getoetst aan de vigerende mijnbouwwet- en regelgeving. Provincies hebben adviesrecht bij de beoordeling van deze vergunningaanvragen. De provincies betrekken de gemeenten en waterschappen bij hun advies.

- In de Mijnbouwwet is geregeld dat op de voorbereiding van het besluit omtrent instemming met een winningsplan of een opslagplan de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing is. Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op de voorgenomen wijze van winning of opslag. Op deze wijze worden burgers rechtstreeks betrokken bij besluiten tot instemming met het winningsplan. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen een adviesrecht bij deze instemmingsbesluiten.
- Voor het uitvoeren van boor- of winningsactiviteiten of opslag van stoffen op land is altijd een omgevingsvergunning nodig. De minister van EZK is bevoegd gezag. Gemeenten en provincies zullen nadrukkelijk worden betrokken bij het verlenen van deze vergunningen. Bij deze vergunning kan dan ook worden getoetst of er een milieueffectrapport nodig is of niet. Indien de omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor het afwijken van het bestemmingsplan, wordt ook het waterschap betrokken bij de vergunningverlening, via het watertoetsproces en wordt de omgevingsvergunning pas verleend na een ‘verklaring van geen bedenking’ van de desbetreffende gemeente.

Het overzicht van de Vergunningen mijnbouwactiviteiten en adviesrecht decentrale overheden is weergegeven op pag. 105 van de ontwerp-STRONG.

Recente ontwikkelingen

De dynamiek in de context van de Mijnbouwwet is veelzeggend. Nadrukkelijk zien we daar dat de “ijzeren driehoek” die rond de mijnbouw lange tijd dominant was, langzaamaan doorbroken wordt. Dat zien we als het gaat om de scheiding die is aangebracht tussen toezicht (SodM) en vergunningverlening (ministerie) en de meer onafhankelijke positie van SodM. En tot slot zien we het in de diverse versterkingen die zijn aangebracht om het veiligheidsbelang rond mijnbouwactiviteiten beter te borgen. De gronden om een vergunning niet te verstrekken zijn uitgebreid, evenals de mogelijkheden om een vergunning tussentijds te wijzigen. Veiligheid krijgt een expliciete rol bij de afweging of een vergunning verstrekt wordt. Er kan meer rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen voor natuur en milieu. En er kunnen meer beperkingen of voorschriften verbonden worden aan een te verlenen vergunning. We zien dus dat het institutioneel kader (zij het incrementeel, maar dat is in het geval van wet- en regelgeving geen verrassing) evolueert, juist ook in reactie op de druk die er vanuit de politiek en de samenleving is ontstaan. Tot slot krijgen in de herziene Mijnbouwwet burgers meer inspraakmogelijkheden en de gemeenten, provincies en waterschappen een formeel, maar getrapt adviesrecht. In figuur X. staat dit adviesrecht in samenhang met de andere relevante besluiten bij winning van bodemstoffen weergegeven.

Adviesrechten

besluit	op basis van	schaal	regelt	beoordelingsgronden	betrokkenheid
opsporings-vergunning (= concessie)	Mijnbouwwet	regio	wie + voorwaarden	1. wijze van uitvoering van activiteiten, waar onder te gebruiken technieken, hulpmiddelen of stoffen 2. ruimtelijke gronden Barro 3. ondergrondse beperkingen, waar onder uitsluitingen, diepte, soort delfstof en soort activiteit 4. is het aangevraagde gebied geschikt voor mijnbouw gelet op: - veiligheid omwonenden of het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan – planmatig gebruik of beheer van de ondergrond - nadelige gevolgen voor het milieu - nadelige gevolgen voor de natuur.	adviesrecht provincies, provincies betrekken gemeenten en waterschappen
omgevings-vergunning voor de opsporingsboring	Wabo (Omgevingswet)	lokaal	waar proef-boring + voorwaarden	1. ruimtelijke inpassing (afwijken van bestemmingsplan) 2. bouwen 3. milieu	adviesrecht provincie; vvgb gemeenteraad; waterschap via watertoetsproces
winnings-vergunning of opslag-vergunning (= concessie)	Mijnbouwwet	regio	wie + voorwaarden	zie opsomming onder opsproringsvergunning	adviesrecht provincies, provincies betrekken gemeenten en waterschappen
winningsplan of opslagplan	Mijnbouwwet *Gecoördineerde vergunning*	afhankelijk van voorkomen	hoe, instemming op wijze van winnen	1. veiligheid voor omwonenden of voorkomen van ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan 2. planmatig gebruik of beheer	advies provincies, gemeenten en waterschappen
omgevings-vergunning voor de winings-installatie	Wabo (Omgevingswet)	lokaal	waar winings-installatie + voorwaarden	1. ruimtelijke inpassing (afwijken van bestemmingsplan) 2. bouwen 3. milieu	adviesrecht provincie; vvgb gemeenteraad; waterschap via watertoetsproces

8 23 november 2017

Tabel 3. Adviesrechten in verschillende fasen van mijnbouwactiviteiten[17].

Eerder heeft de gemeente Enschede aangegeven dit getrapt adviesrecht volstrekt onvoldoende te vinden. In haar inspraakreactie op de Structuurvisie Ondergrond stelt de gemeente: “Het beperkte juridische instrumentarium dat de gemeente tot haar beschikking heeft, geeft ons inziens onvoldoende mogelijkheden om van samenwerking te spreken. De gemeente wil graag een volwaardige gesprekspartner van het Rijk en de provincie zijn en vanuit haar eigen rol en bevoegdheden aan tafel zitten. Een getrapt adviesrecht via provincies, zoals dat nu in de gewijzigde Mijnbouwwet is opgenomen, achten wij volstrekt onvoldoende”.

Tegelijkertijd zien we dat de gemeente in de casus winningsplan Ganzebos Fase III (2017) in samenspraak met de andere overheden (Gemeente Hengelo, Provincie Overijssel en Waterschap Vechtstromen) daadwerkelijk tot een gezamenlijk advies komen op het concept winningsplan. Daarin verzoeken deze overheden het ministerie om op een aantal punten AkzoNobel te adviseren in overleg te treden met burgers en ondernemers. Daarnaast wordt geadviseerd om op een groot aantal punten voorwaarden in de vergunning op te nemen, zodanig dat er aandacht is voor de risico’s van bodembeweging maar ook dat er aantoonbaar geleerd wordt van ervaringen uit het verleden. Op enkele punten adviseren de gezamenlijke overheden dat het ministerie AkzoNobel verplicht om bepaalde zaken te doen (zoals het uitvoeren van een flora- en faunaonderzoek en een archeologisch onderzoek).

[17] Bron: Sturingsmogelijkheden in wet- en regelgeving mijnbouw. Justine Oomes, ministerie van Economische Zaken. http://slideplayer.nl/slide/12194616/.

Dit samen optrekken is een teken van bestuurlijke kracht en draagt bij aan de betekenis en impact van het advies. Tegelijkertijd zit de kracht van het recht tot adviseren vaak meer in het proces wat voorafgaand aan het uiteindelijke advies, dan het schriftelijke product waarin dit advies uiteindelijk wordt verwoord. Dit proces van adviseren, het organiseren van de dialoog juist ook met de ontvanger van het advies, en het komen tot een advies waar reeds op hoofdlijnen overeenstemming over bestaat, vergt een investering in netwerkmanagement. Het schriftelijke product is vooral de boekstaving van dit proces, maar het verschil wordt gemaakt op het moment dat met elkaar door middel van dialoog en joint fact-finding wordt verkend welk type adviezen recht doen aan de zorgen van de gezamenlijke partijen en tegelijkertijd passen bij de mogelijkheden die de vergunningverlener heeft. Juist ook het feit dat het aantal gronden om een vergunning af te wijzen en de ruimte om aanvullende voorwaarden te stellen sterk is toegenomen, maakt dit adviesrecht een in potentie waardevol instrument, mits ingebed in een gezamenlijk proces van interactie en reflectie.
De Mijnbouwwet kent een aantal omgevingsrechtelijke bepalingen, die naar de Omgevingswet over zullen gaan. Artikel 40 bevat een vergunning die gericht is op de bescherming van het milieu in de exclusieve economische zone (EEZ). Deze vergunning vervult de functie die de Wabo heeft op land en in de territoriale zee; deze wet heeft geen werking binnen de EEZ. Omdat de Omgevingswet wel werking zal krijgen binnen de EEZ zal deze vergunning overgaan van de Mijnbouwwet naar de Omgevingswet. Daarmee zal voor alle mijnbouwwerken dezelfde wettelijke regeling gelden.

Artikel 43 kent de mogelijkheid om rond een mijnbouwwerk een veiligheidszone in te stellen. Gezien de ruimtelijke consequenties hiervan voor anderen (niemand mag zich binnen de veiligheidszone begeven, laat staan iets bouwen), gaat deze bepaling ook over naar de Omgevingswet.

5.2 Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet komt er een einde aan heel wat sectorale wetgeving op het gebied van de ruimte. De Mijnbouwwet daarentegen gaat niet op in de Omgevingswet. Dat betekent dat de Omgevingswet voor wat betreft mijnbouwactiviteiten niet leidt tot een herschikking van bevoegdheden of tot meer lokale afwegingsruimte bij het toestaan van deze activiteiten. Ook de bodemregelgeving is vooralsnog buiten de Omgevingswet gelaten, al zal deze alsnog worden opgenomen. Dat wil niet zeggen dat de Omgevingswet niet relevant is in het kader van een activiteit zoals de zoutwinning. De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor het integraal beheer van en voor de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn minder en overzichtelijke regels; meer ruimte voor initiatieven; lokaal maatwerk en vertrouwen. Met de wet wordt beoogd een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden en de fysieke leefomgeving doelmatig te beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Daartoe moet de fysieke leefomgeving samenhangend worden benaderd, de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroot, de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht toenemen en de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving worden versneld en verbeterd.
Gemeenten moeten in het kader van de Omgevingswet één integrale Omgevingsvisie opstellen. Deze brede reikwijdte maakt het mogelijk om ruimtelijke afwegingen ook daadwerkelijk integraal te maken. Meerdere gemeenten maken als onderdeel van hun Omgevingsvisie ook een visie op de ondergrond,

al dan niet gezamenlijk met andere overheden (bijv. Zwolle[18]). Daarmee hebben zij zelf een afwegingskader in de hand op het moment dat zij geconfronteerd worden met aanvragen voor activiteiten in de ondergrond.

Het Omgevingsplan is een ander instrument in de Omgevingswet. Het omgevingsplan vervangt het geldende bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening. Gemeenten krijgen ruimte om omgevingsplannen 'globaler en flexibeler' in te richten dan bestemmingsplannen. Daardoor kan het omgevingsplan ruimte bieden aan initiatieven binnen daarin opgestelde kaders. Daarnaast krijgt het omgevingsplan een brede reikwijdte. Dat is het meest opvallende verschil met het bestemmingsplan. Het omgevingsplan kent niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het kan namelijk regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan. Het omgevingsplan beperkt zich dus niet tot planologische aspecten. Het voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan het ook andere regels bevatten over activiteiten.

Een en ander betekent dat bodem en ondergrond volwaardig en integraal onderdeel worden van de omgevingsvisie. Meer en meer wordt de ondergrond een ordenend principe voor het gebruik van de bovengrond en zal de bodem als kwaliteit of omgevingswaarde een rol gaan spelen in ruimtelijke planvorming. In de woorden van de VNG (Ledenbrief Bodem en Ondergrond, 21 december 2017): "De wetgever verwacht van de gemeente dat zij de bodem beheert, zodat deze in staat is om lokale opgaven te dienen. Daarbij gaat het om een brede ruimtelijke interpretatie van de bodem en haar chemische, ecologische, energetische en fysische bodemkwaliteiten. Wij adviseren u om voorafgaand aan een Omgevingsvisie vast te stellen hoe het lokale en het regionale bodem- en watersysteem functioneert, om de kans op schade te verkleinen en potenties in de bodem te verzilveren".

De komst van de Omgevingswet is, met andere woorden, een trigger voor gemeenten om hun kennis over de (diepe) ondergrond te versterken maar zich ook te bezinnen op de waarden die zij inzake de (diepe) ondergrond willen borgen en de strategische keuzen die zij daarbij willen maken. Dit laatste geldt echter ook voor de provincie die in de provinciale Omgevingsvisie zich ook de vraag moeten stellen hoe zij het gebruik van de onder- en bovengrond op elkaar af willen stemmen, welke keuzen ze wil maken over het gebruik van de diepe ondergrond voor winning en opslag en de voorwaarden die zij wil stellen aan de winning van stoffen.

De kracht van een Omgevingsvisie (die in beginsel alleen het orgaan bindt dat de visie opstelt) zit voor een groot deel in het proces van totstandbrenging en het gezamenlijk leerproces dat doorlopen wordt in aanloop naar een dergelijke visie. Zo kan dus een visie op de ondergrond als bouwsteen voor een integrale Omgevingsvisie de gemeente niet alleen helpen om meer proactief haar keuzen te formuleren ten aanzien van de ondergrond maar ook het gesprek daarover met de lokale samenleving, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere overheden, los van incidenten en beleidsurgenties, op een goede manier te voeren.

5.3 Ontwerp-Structuurvisie Ondergrond (STRONG)

Gezien het belang van bodem en ondergrond voor het functioneren van onze maatschappij en de wens om een beleidsvisie op te stellen voor het toekomstig gebruik daarvan, stellen de gezamenlijke overheden het volgende doel centraal: 'Duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond, waarbij benutten en beschermen met elkaar in balans zijn.' De bodem en de ondergrond kunnen in principe benut worden voor maatschappelijke doeleinden, mits dit veilig en zorgvuldig gebeurt. Het Rijk werkt samen met provincies, gemeenten en waterschappen aan een

[18] https://www.zwolle.nl/sites/default/files/visie_op_de_ondergrond.pdf

concrete uitwerking van deze centrale doelstelling binnen het Programma Bodem en Ondergrond. Daarin worden diverse maatschappelijke vraagstukken en daaruit volgende beleidsopgaven opgepakt. In deze ontwerp-Structuurvisie Ondergrond (STRONG) worden de beleidsopgaven uitgewerkt die betrekking hebben op de nationale belangen ‘drinkwatervoorziening’ en ‘mijnbouwactiviteiten’, zoals de winning van olie, gas en aardwarmte en opslag van stoffen in de ondergrond.

Mijnbouwactiviteiten voor de energievoorziening.

Zoutwinning wordt als mijnbouwactiviteit op gelijke manier benaderd als de delfstoffenwinning en – opslag voor de energievoorziening. De opslag van stoffen in lege zoutcavernes wordt ook als mijnbouwactiviteit beschouwd in de ontwerp-STRONG. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de injectie van productiewater dat vrijkomt bij de productie van olie of gas.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat er geen onomkeerbare stappen worden genomen. In de voorbereiding en bij mogelijke toekomstige besluitvorming hierover worden de decentrale overheden betrokken conform het omgevingsmanagement (zie bovenstaand kader). De provincies houden de gebieden met goede potenties voor geothermie, winning van aardgas uit kleine velden en CO2-opslag zoveel mogelijk buiten de begrenzing van Aanvullende Strategische Voorraden. Behalve in de waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones rondom bestaande grondwaterwinningen voor de drinkwatervoorziening worden deze mijnbouwactiviteiten nergens op voorhand uitgesloten.

Zoutwinning. Par. 6.8 van de ontwerp-STRONG is geheel gewijd aan de zoutwinning.

Huidig gebruik en ontwikkelingen

Steenzout wordt onder andere gewonnen als grondstof voor de chemische industrie, voedingsmiddelenindustrie, landbouw en voor strooizout. Het zout wordt gewonnen door oplosmijnbouw. Via een boring wordt zoet water geïnjecteerd waarin het zout oplost. Tevens wordt een zogenaamd oliedak aangebracht in de holte van waaruit gewonnen wordt (caverne). Dit oliedak regelt de richting waarin de caverne zich ontwikkelt. Zo ontstaat over de duur van enkele jaren een caverne waarvan de dimensies onder andere afhankelijk zijn van de diepteligging, vorm, dikte en samenstelling van het zoutvoorkomen. Het gewonnen zout wordt in de vorm van pekel via transportleidingen naar een zoutverwerkingsfabriek vervoerd en daar ingedampt tot vast zout. De winning van zout richt zich in Nederland vooral op de zoutkussens en zoutpijlers ondieper dan 1.500 meter. In dit dieptebereik gedraagt het zout zich redelijk stabiel en kunnen blijvende cavernes worden aangelegd. De Twenthe-Rijnconcessie in Hengelo/Enschede is de grootste met meer dan 200 cavernes. In Veendam wordt op ongeveer 1500 meter diepte magnesiumzout gewonnen. Nabij Harlingen wordt op grote diepte zout gewonnen (ca. 3 km). In 2011 is besloten om de zoutwinning in Noordwest-Friesland te verplaatsen van onder het land naar winning onder de Waddenzee. Hierbij wordt via het ‘hand-aan-de-kraan-principe’ gewaarborgd dat de natuurwaarden van de Waddenzee niet in het geding komen. Vandaag de dag is er veel technische kennis beschikbaar omtrent het veilig aanleggen van stabiele holtes. Risico’s worden zoveel mogelijk voorkomen door wettelijke regelingen waaraan het boren en het produceren van zout moeten voldoen. Dit betreft onder andere het voorkómen van lekkages aan het oppervlak, de afsluiting en afwerking van de put om lekkage naar of aantasting van omliggende gesteentelagen en grondwater te voorkomen, en de wijze waarop holtes en boorgaten worden achtergelaten na de winning.

Opgave en Beleid

Zout wordt al lange tijd gewonnen onder het vaste land in Nederland. Steenzout wordt momenteel gewonnen in drie regio's: in Twente op dieptes rond 500 m (Hengelo, Enschede, Boekelo), in Groningen op dieptes tussen ca. 500 m en 1.600 m (Zuidwending, Winschoten en Veendam) en in Friesland (Barradeel) op een diepte van ca. 2.500 m. Zoutwinning is een winstgevende industrie voor zowel binnenlands gebruik als export. De door winning gevormde holtes kunnen onder andere ruimte bieden voor het aanleggen van bufferreserves van aardgas, stikstof, waterstof, perslucht of strategische voorraden gasolie. Naar verwachting is er de komende jaren sprake van voortzetting van het huidige productieniveau waarbij uitbreiding wordt gezocht nabij reeds bestaande productielocaties in Nederland.

Zoutwinning valt onder de Mijnbouwwet als één van de activiteiten in de diepe ondergrond en kan in potentie concurreren met andere ondergrondfuncties. ***Het winnen van zout uit eigen bodem wordt echter niet van nationaal belang geacht***. Om die reden zijn er dan ook geen ruimtelijke uitspraken over zoutwinning opgenomen in de ontwerp-STRONG. In par. 6.9 van de ontwerp-STRONG wordt ingegaan op de opslag van stoffen in zoutcavernes.

Huidig gebruik en ontwikkelingen

Bij zoutwinning op een diepte van 300 tot 1.500 m worden cavernes gevormd waarin opslag van stoffen mogelijk is. Zoutcavernes zijn meestal veel kleiner dan gasvelden. Het opslagvolume bedraagt maximaal circa 1 miljoen m3. Zoutcavernes zijn met name geschikt voor opslag van gassen en vloeistoffen die een grote injectie- en productiecapaciteit vereisen en/of volstaan met een beperkt volume, zoals industriële gassen, perslucht (voor energieopslag) en gasolie (voor opslag van strategische voorraden). Buffering van aardgas is ook mogelijk, maar vanwege de vraag naar grote opslagvolumes voor aardgas zijn lege gasvelden hiervoor meer geschikt.

Zoutcavernes die ontstaan bij zoutwinning zijn meestal niet vanzelfsprekend geschikt. De dikte van de wanden en het plafond van de caverne moet voldoende zijn, zodat de caverne stabiel blijft bij wisselende druk van opgeslagen gas. Cavernes waarbij op voorhand geen rekening is gehouden met toekomstig gebruik voor de opslag van stoffen, kunnen alsnog geschikt gemaakt worden voor opslag. Een zoutcaverne voor de opslag van gassen wordt meestal speciaal voor dit doel aangelegd.

Vanuit de invalshoek van leveringszekerheid van energie is er behoefte aan opslagmogelijkheden voor aardgas, perslucht en waterstof. Lege gasvelden en/of zoutcavernes komen hiervoor in aanmerking. Ook is er behoefte aan opslag van een voorraad stikstof voor het bijmengen van hoog calorisch gas. Om de olielevering te garanderen, houdt de overheid momenteel 90 dagen netto olie-import in voorraad. Er zijn nabij Hengelo twee ondergrondse zoutcavernes in gebruik voor de opslag van een deel van de strategische voorraad olie (zie par. 6.5 ontwerp-STRONG).

Opgave en Beleid.

Op het ogenblik liggen er geen plannen om in Nederland nieuwe buffering van gassen in gasvelden en/of zoutcavernes te ontwikkelen. De huidige benutting is vooralsnog voldoende en er is geen business case om dit de komende jaren aanvullend te doen.

Zoutcavernes die worden aangelegd met het oog op de opslag van stoffen ten behoeve van de energievoorziening (zoals de opslag van gasolie) zijn van nationaal belang.

Zoutcavernes zijn over het algemeen niet geschikt voor gasbuffering of CO2-opslag vanwege hun beperkte omvang. Voor de opslag van deze stoffen worden lege gasvelden benut. Een andere

toepassing voor lege zoutcavernes is de permanente opslag van afvalwater uit de olie- of gaswinning. Opmerkelijk is dat zoutwinning zelf wordt niet beschouwd als mijnbouwactiviteit van nationaal belang, maar het opslaan van stoffen (met name gasolie) in lege zoutcavernes wel.

Realisatieparagraaf van de ontwerp-STRONG

Uiteraard zijn er naast beleidsuitspraken ook concrete uitvoeringsacties in de STRONG opgenomen. Hieronder zijn de acties weergegeven waarin expliciet verwezen wordt naar betrokkenheid van decentrale overheden. Deze acties vormen aanknopingspunten voor gemeenten om met het Rijk samen te werken, of het Rijk op de verplichting tot samenwerking te wijzen.

Acties met betrekking tot mijnbouwactiviteiten voor de energievoorziening:

Actie 5. Het Rijk geeft bij energieprojecten en de besluitvorming daarover samen met de regio vorm aan het proces van het omgevingsmanagement.

- ➔ Deze actie opent de mogelijkheid om samen met het Rijk (en de provincie) het procesmanagement voor (nieuwe) mijnbouwactiviteiten vorm en inhoud te geven. Ook al vallen deze activiteiten dus formeel onder de bevoegdheid van het Rijk, de verantwoordelijkheid om deze activiteiten op een correcte en passende manier in de (lokale) samenleving in te bedden, is een gedeelde verantwoordelijkheid. De gemeente kan daarmee mede de randvoorwaarden als de aanpak van het procesmanagement vorm en inhoud geven.

Actie 9. Het Rijk en de decentrale overheden zullen samen verkennen of het nodig is om aanvullende bestuurlijke afspraken te maken over de doorwerking van de in de STRONG neergelegde visie op duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van de ondergrond.

- ➔ Deze actie kan benut worden als aanleiding om – evt. in gezamenlijkheid met de provincie en andere gemeenten in de regio – met het Rijk in gesprek te gaan over de operationalisering van de begrippen 'duurzaam', 'efficiënt', en 'veilig'. Deze begrippen kunnen nl. óók locatie-specifiek worden uitgewerkt, als verlengde van locatie-specifieke afwegingen voor mijnbouwactiviteiten. Wat mag onder deze begrippen verstaan worden? Is er sprake van een cumulatie van risicovolle activiteiten in de regio? Wat voegt de (beoogde) activiteit toe aan de regio?

Actie 11. Rijk en decentrale overheden werken samen met andere partijen aan de ontwikkeling of verbetering van de informatievoorziening en modellen om de oorzaken van bodemdaling en de effecten daarvan in kaart te brengen. Daarbij zal aandacht worden geschonken aan de relatie tussen klimaatverandering, waterbeheer, mijnbouwactiviteiten en bodemdaling. Dit zal onder meer plaatsvinden via het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie, het Landelijke Kennisprogramma Bodemdaling en het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw.

- ➔ Deze actie biedt de mogelijkheid aan gemeenten (en provincies en waterschappen) om voor de regio relevante kennis in te brengen ten behoeve van een volledige en evenwichtige informatievoorziening voor een mogelijk negatief effect van de (beoogde) mijnbouwactiviteit, nl. bodemdaling. Het verdient aanbeveling om daarin gezamenlijk te investeren zodat men een gelijkwaardige gesprekspartner voor het Rijk is op dit specifieke dossier.

Bijlage 1: Geraadpleegde documentatie

1a. Ten behoeve van de tijdlijn.

Agteren, H, van. (2016, 17 juli). *Memo olielekkage boring 335 AkzoNobel.* [memo]

Agteren, H, van. (2016, 8 december). *Second opinion rapport.* [memo] Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Agteren, J. van (2016, 12 oktober). *Overzicht lekkaes transprotleidingen 11 oktober 2016.* [brief wethouder]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

AkzoNobel (2015, 8 januari). Memorandum Toelichting AkzoNobel n.a.v. expertmeeting gasolieopslag Enschede 17 december 2014. http://docplayer.nl/8042585-Memorandum-leden-provinciale-staten-overijssel-leden-gemeenteraad-enschede-tjeerd-koopmans-akzonobel.html

AkzoNobel (2016, 9 september). *'Elke lekkage is er een teveel'. AkzoNobel neemt situatie serieus en hanteert pro-actieve en preventieve aanpak.* [feitenrelaas]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

AkzoNobel (2016, 13 september). Informatiebijeenkomst zoutwinning. [powerpoint presentatie]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

AkzoNobel (2016, 2 november). Reactie op brief gem. Enschede d.d. 13 oktober 2016 (J.K. Dijk) met kenmerk 1600090931.

AkzoNobel (2017, 7 juni). *Status onderzoek boorputten.* [memo]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

AkzoNobel (2017). *Wat gebeurt er op mijn land tijdens bodemonderzoek?.* [brochure]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Beantwoording raadsvragen gemeente Enschede. (2016, 13 oktober). auteur onbekend [beantwoording raadsvragen]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Boz, K. (2013, 17 september). *Lekkages in leiding Akzo aan de Strootsweg.* [rondvraag stadsdeelcommissie West]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

College van Bestuur en Wethouders Enschede (2016, 11 november). Beantwoording raadsvragen. [antwoord raadsvragen]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Covenant bodem en ondergrond 2016-2020 (2015, 17 maart)

Deltares. (2016, november). *Second opinion rapport 'Nader onderzoek boring 335). Risicoanalyse olielekkage in Twente bij boring van AkzoNobel.* [rapportage]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Eerenberg, E en Meijs, M,J,M. (2016, 12 oktober). *Procesbrief beantwoording art. 38 vragen lekkages AkzoNobel.* [collegebrief]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

ERM. (2016, 28 juli). *Nader onderzoek boring 335.* [rapportage]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Gedeputeerde Staten Overijssel. (2015, 17 november). *Gebruik diepe ondergrond.* [Statenvoorstel nr. 876]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Gemeente Enschede. (2016, 15 juli). *Feitenrelaas en analyse bodemverontreinigingsproblematiek Zwartevennenweg (boring 335).* [Tijdlijn en analyse]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Gemeenteraad Enschede (2016, 19 december). Motie Adviescommissie Toekomst van de Ondergrond.

Gemeente Enschede (2017, 4 juli). Besluit PS 21 juni 2017 diepe ondergrond. Kenmerk 1700073878.

Gemeente Enschede (2017, 27 juli). Beantwoording Raadsvragen, Corsanummer 1700097359.

Gemeente Enschede. (2017, 17 augustus). *Schriftelijke vraag. Procedureel betrekking hebbende op artikel 38 R.v.O.* [raadsvragen]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Kamp, H. (2016, 23 juni). *Herstel van lekkage bij boorput 335 (zoutwinning) van AkzoNobel in Enschede.* [Kamerbrief]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Kamp, H. (2016, 5 juli). *Verzoek tijdlijn herstel lekkage 335 (zoutwinning) van AkzoNobel in Enschede.* [Kamerbrief]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Kamp, H.G.J. (2017, 27 januari). *Beantwoording vragen over zoutwinning door AkzoNobel.* [kamerbrief]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Laane, R.H. (2016, 29 november). *Second opinion rapport.* [brief SodM]. Afkomstig uit aangeleverd dossier gem. Enschede

Laane, R.H. (2016, 4 november) *Beantwoording vragen lekkages AkzoNobel.* [brief SodM]. Afkomstig uit aangeleverd dossier gem. Enschede.

Memorandum. Leden Provinciale Staten Overijssel & Leden Gemeenteraad Enschede Tjeerd Koopmans (AkzoNobel). http://docplayer.nl/8042585-Memorandum-leden-provinciale-staten-overijssel-leden-gemeenteraad-enschede-tjeerd-koopmans-akzonobel.html.

Provinciale Staten van Overijssel. (2017, 16 mei). *Gebruik diepe ondergrond Overijssel. [statenvoorstel].* Afkomstig uit aangeleverd dossier.

RoyalHaskoning/DHV (2013). Milieueffectrapport Pilot Stabilisatie Cavernes Twente. 9W6182-102/R0003/Nijm.

Snijders, P.H. (2017, 28 juni). *Statenvoorstel gebruik diepe ondergrond in Overijssel.* [collegebrief Hardenberg]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Staatstoezicht op de Mijnen (2016, 4 november). Brief aan Burgemeester en Wethouder van Enschede. Onderwerp Beantwoording vragen lekkages Akzo/Nobel. Kenmerk 161871268.

Staatstoezicht op de Mijnen (2016, 29 november). Brief aan Akzo/Nobel Salt BV. Onderwerp Second Opinion Rapport. Kenmerk 16184449.

Staatstoezicht op de Mijnen (2017, 4 juli 2017). Brief aan Minister Kamp. Onderwerp Advies winningsplan Ganzebos fase 2. Kenmerk 17102972.

Stichting Stop Afvalwater Twente (2016, 15 augustus). Stop afvalwaterinjecties. [brief] Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Tauw (2015, 16 oktober). Veiligheidsrapport Gasolieopslag De Marssteden Enschede. Kenmerk R003-1230454FKR-los-V03-NL.

Tubantia (2017, 2 september). *Geen angst inzakken holtes*. [krantenartikel]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Tubantia (2017, 25 juli). *En weer lekt 't bij AkzoNobel.* [krantenartikel]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Veldhuizen, G, van en Schelberg, S. (2016, 29 juni). *Olie en pekellekkage boorput 335 van AkzoNobel in Enschede.* [brief College vB&W Enschede en Hengelo]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Veldhuizen, G, van en Schelberg, S. (2016, 7 juli). *Olie en pekellekkage boorput 335 in Enschede.* [brief CvB&W Enschede en Hengelo]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

Veldhuizen, G.O, van en Smit, E,A. (2017, 19 april). Titel document onbekend [brief CvB&W Enschede]. Afkomstig uit aangeleverd dossier.

VNG-ledenbrief (2017, 21 december). Onderwerp Bodem en Ondergrond. Kenmerk TLE/U201700957.

1b. Ten behoeve van het nationale beleidskader

Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken (2016, november). Ontwerp Structuurvisie Ondergrond.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2016, 21 december). 554 Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen).

Riel, P. van (2017). Omgevingswet en Ondergrond. Stadswerk Magazine, 02/2017.

1c. Ten behoeve van het instrumentarium

Hood, C.C. (1983). The Tools of Government. Macmillan, London.

Jordan,A., R.K.W. Wurzel, A. Zito (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Had Governance Eclipsed Government? Political Studies, Vol. 53, pp. 477-496.

Nye, J.S. (2004). Soft Power: The means to success in world power. New York; Public Affairs.

Nye, J.S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power (2008). The Annals of the American Academy. Vol. 616, pp. 94-109.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Informanten	Functie	Organisatie	Locatie en datum
Jan Dijk en Jos Mol	Ambtenaren afd. strategie	Gem. Enschede	Enschede, 22 november 2017
Hans van Agteren	Wethouder	Gem. Enschede	Enschede, 22 november 2017
Raadsleden Enschede	Leden Raadscommissie Ondergrond	Gem. Enschede	Enschede, 22 november 2017
Herman Meuleman	voorzitter veiligheidsdirectie	Veiligheidsregio Twente	24 november 2017, telefonisch
Jan Vis	Raadslid CDA	Gem. Hengelo	1 december 2017, telefonisch
Marc ten Barge	Raadslid D66	Gem. Hengelo	1 december 2017, telefonisch
Bart Overbeek	Voorzitter Vereniging Behoud Twekkelo	Vereniging Behoud Twekkelo	Twekkelo, 4 december 2017
Pieter Jongerius en Frank Denys	Beleidsadviseurs	Ministerie van EZK	Den Haag, 5 december 2017
Annemiek van Es	Ambtenaar afd. strategie	Gem. Hengelo	8 december 2017, telefonisch
Kas de Vries	vice-voorzitter dorpsraad	Dorpsraad Boekelo	Enschede, 18 december
Fred Kerkhof	Statenlid 50 Plus	Provinciale Staten Overijssel	4 december 2017, telefonisch
Bouwien Rutten	Statenlid CDA	Provinciale Staten Overijssel	6 december 2017, telefonisch
Robert Jansen	Statenlid Groen Links	Provinciale Staten Overijssel	13 december 2017, telefonisch
Nils van der Plas	General Manager Salt	AkzoNobel	Amsterdam, 9 januari 2018
Lennert Goemans en Max Dohle	Beleidsadviseurs Energie en Omgeving	Ministerie van EZK	Den Haag, 9 januari 2018.

Bijlage 3. Vragenlijst ten behoeve van de diepte-interviews

Belang Zoutwinning

1.Wat betekent de zoutwinning voor deze regio?

1a. Wat betekent zoutwinning voor u persoonlijk/gevoelsmatig?

2. Welke belangen zijn er voor partijen in de regio?

3a. Welke rol spelen andere ondergronddossiers in andere gebieden, voor de beeldvorming over en de houding ten opzichte van het zoutwinningsdossiers?

Stabilisatie zoutcavernes

- Hoe kijkt u aan tegen het gebruik van lege zoutcavernes?
- Wat zou wel en wat zou niet wenselijk zijn, als het gaat om het benutten van lege zoutcavernes?
- Hoe ervaart u de huidige aanpak voor stabilisatie van de lege cavernes (opvullen met slurry, of kalk, of vliegas)?

Strategische olieopslag

- Hoe kijkt u aan tegen strategische olieopslag?
- Wat zou wel en wat zou niet wenselijk zijn, als het gaat om deze strategische olieopslag?

Gebruik diepe ondergrond

- Wat denkt u over het (mogelijke) gebruik van diepe ondergrond (500m >)?
- Op welke manier draagt de beeldvorming zoutwinningsdossier bij aan de activiteiten voor gebruik diepe ondergrond?

Injecteren afvalwater in Noord-Oost Twente tbv oliewinning Drenthe

- Hoe kijkt u aan tegen deze benutting van de diepe ondergrond in Twente?
- Op welke manier draagt deze (mogelijke) benutting van de ondergrond bij aan de beeldvorming rondom de zoutwinning?

Tijdlijn [zelf lijstje hebben van belangrijke momenten]

· Wat zijn naar uw mening de belangrijkste momenten (incidenten, gebeurtenissen, acties van partijen) geweest in de discussie rond de zoutwinning in deze regio in de periode 2014 - nu?

· Wij hebben zelf daarnaast ook de volgende momenten/gebeurtenissen genoteerd als belangrijk in het proces namelijk: # # # – herkent u deze?

· Wat was de impact of het effect van deze gebeurtenissen / momenten op de beeldvorming bij betrokken partijen, hun onderlinge verhoudingen en hun gedrag en hoe verklaart u dat effect?

· Welke partijen hebben naar uw mening effectief of juist niet effectief gereageerd op deze gebeurtenissen en kunt u dat toelichten?

3b. Hoe verkrijgt informatie over het dossier zoutwinning en andere ondergronddossiers (zoals hierboven beschreven)?

Taken en Verantwoordelijkheden

4a. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben de volgende partijen voor het dossier 'zoutwinning':

- Gemeente Enschede / gemeente Hengelo;
- Provincie Overijssel; (fingerprint methode als voorbeeld matige communicatie)
- Min EZ;
- Bedrijfsleven, in het bijzonder AkzoNobel;
- Toezichthouder SodM;
- Kennisinstellingen (Deltares) en adviesbureaus (ERM);
- Lokale belangenverenigingen.

4b. Welke relaties onderhoudt u met deze organisaties over het dossier zoutwinning en hoe heeft die relatie zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

4c. In welke mate voldoen volgens u de partij(en) aan hun taken en verantwoordelijkheden? Ziet u daar een ontwikkeling in over de afgelopen jaren?

4d. Heeft u het idee dat de andere partij(en) u serieus nemen (waarom wel/niet)?

4e. Hoe verloopt de communicatie tussen uw organisatie en de genoemde (andere) organisaties mbt. de zoutwinning en het gebruik van de diepe ondergrond in het algemeen?

4f. In welke mate zijn deze partijen bereid en in staat om elkaars belangen mee te wegen in hun taken en verantwoordelijkheden? Zijn ze in staat net iets verder denken/acteren dan de grenzen van eigen verplichtingen? ? Ziet u daar een ontwikkeling in over de afgelopen jaren?

Gemeente: College van B&W en Gemeenteraad

5a. Hoe kijkt u aan tegen de rol van het CvB&W inzake dit dossier?

5b. hoe kijkt u aan tegen de rol van de Gemeenteraad inzake dit dossier?

5c. Welke middelen heeft het CvB&W volgens u ingezet in het zoutwinningsdossier?

5d. Welk effect heeft dit volgens u gehad op het zoutwinningsdossier?

5e. Zijn de middelen ingezet door het bestuur van voldoende impact geweest? (waarom wel/niet)

5f. Hoe zou dit vergroot/verbeterd kunnen worden?

5g. Op welke manier werken lokaal bestuur en lokale belanghebbenden (omwonenden) met elkaar samen op dit dossier?

5h. Wat is ervoor nodig om de invloed op de besluitvorming over zoutwinning (in de toekomst) te verstevigen?

- Welke mogelijkheden heeft u wel, en ook ingezet?
- Welke mogelijkheden heeft u wel, maar nog niet ingezet?
- Welke mogelijkheden mist u momenteel?
- Wat is uw mening over de wetswijziging in de Mijnbouwwet van januari 2017? (verbetering? Toereikend genoeg?)

5i. Is het onder verscherpt toezichtstellen van AkzoNobel voldoende volgens u? (waarom wel/niet)

5j. Wat zou AkzoNobel nog meer kunnen/moeten ondernemen om vertrouwen in hun activiteiten te doen herstellen?

AkzoNobel

6a. Hoe kijkt u aan tegen de rol van Akzo/Nobel inzake:

- Lekkages diesel (put 335);
- Lekkages pekelwater;
- Algemene informatievoorziening over hun gebruik van de (diepe) ondergrond:
- Zorg en nazorg van productievelden en lege cavernes.

6b. Sinds 2015 is AkzoNobel Salt regelmatig niet zo positief in het nieuwe geweest. Hoe was de band/beeld van AkzoNobel vóór 2015?

6c. Afgelopen jaren zijn er incidenten geweest in de leidingnetwerken (horizontaal en verticaal). Wat voor impact heeft dat volgens u gehad? (maatschappelijk? bestuurlijk?)

6e. Hoe heeft u deze lekkages ervaren? Wat is uw mening over deze lekkages?

6f. Er wordt door AkzoNobel nu ingezet op de aanpak van problemen. Hoe verloopt dat volgens u (voldoende/onvoldoende)?

6g. Wat zou AkzoNobel nog meer kunnen/moeten ondernemen om vertrouwen in hun activiteiten te doen herstellen?

Ministerie van EZK

7a.Hoe omschrijft u de rol van het Ministerie van EZK?

7b. Hoe ziet u de inzet van min. EZK betreft aanpak lekkages/toezicht daarop? (waarom wel/niet)

7c. Hoe ziet u de rol van min. EZK op andere diepe ondergronddossiers?

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

8a. Hoe kijkt u aan tegen de rol van de toezichthouder, SodM?

8b. Wat gaat er volgens u goed en wat kan er beter als het gaat om de toezichtrol?

8c. Hoe kijkt u aan tegen SodM in het zoutwinningsdossier? (BP 335 en pekelwaterlekka

8d. Is het onder verscherpt toezichtstellen van AkzoNobel voldoende volgens u? (waarom wel/niet)

8e. Wat zou Akzo nog meer kunnen/moeten ondernemen om vertrouwen in hun activiteiten te doen herstellen?

Overlegstructuren: Klankbordgroep AkzoNobel en Stuurgroep Zoutwinning Twente.

9a. Hoe functioneert de klankbordgroep AkzoNobel? Is deze inmiddels actief?
9b. Hoe functioneert de Stuurgroep Zoutwinning Twente?
9c. Welke partijen hebben daarin zitting? Wat is de rol van de klankbordgroep?

9d. Welk beoogd effect moeten deze groepen bereiken?